

Les Rapports entre l'Etat Français et les Compagnies de transports publics aériens

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences juridiques)

Présentée et soutenue le vendredi 27 Mai 1927, à 2 heures.

PAR

Pierre LAMPUÉ

(SCIENCES JURIDIQUES ET SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. ROLLAND, Professeur.

<i>Suffragants</i> {	MM. RIPERT MESTRE	{ <i>Professeurs</i>
----------------------	----------------------	----------------------



PARIS (5°)

Librairie de Jurisprudence Ancienne et Moderne

ÉDOUARD DUCHEMIN

L. CHAUNY & L. QUINSAC, Successeurs

18, Rue Soufflot, 18

—
1927

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses,
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Les Rapports entre l'Etat Français

et les

Compagnies de transports publics aériens

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences juridiques)

Présentée et soutenue le vendredi 27 Mai 1927, à 2 heures.

PAR

Pierre LAMPUÉ

DOCTEUR EN DROIT (SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. ROLLAND, Professeur.

<i>Suffragants</i> {	MM. RIPERT MESTRE	{ <i>Professeurs</i>
----------------------	----------------------	----------------------



PARIS (5^e)

Librairie de Jurisprudence Ancienne et Moderne

ÉDOUARD DUCHEMIN

L. CHAUNY & L. QUINSAC, Successeurs

18, Rue Soufflot, 18

—
1927



INTRODUCTION

§ 1^{er}. — Histoire des transports publics aériens.

L'organisation des transports publics aériens est de date récente. Elle ne remonte guère avant la fin des dernières hostilités¹.

La première impulsion devait venir de l'administration militaire, soucieuse d'utiliser le grande quantité d'appareils que la cessation des hostilités rendait disponibles.

Dès la fin de l'année 1918, le *Bureau de l'aviation civile*, qui avait été créé au Ministère de la guerre, tenta d'organiser des lignes de transports, et quelques lignes postales furent créées en 1919 par l'Administration.

Mais ces tentatives avaient été faites sans plan d'ensemble. C'est vers le milieu de l'année 1919 que l'Administration se préoccupa de dresser le plan d'un

1. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 11^e éd. 1926, p. 794 et s.; — Batigne, *La responsabilité des compagnies de navigation aérienne dans les accidents*, p. 14 et 16; — Vivent, *Notre aviation marchande*, 1926, p. 16; — Bonomo, *L'aviation commerciale*, 1926, p. 12; — Hirschauer, *L'aviation de transport*; — Hirschauer, *L'aviation commerciale*, *Rev. de Paris*, 15 janvier 1925; — d'Avenel, *L'évolution des moyens de transport*, 1919.

réseau aérien et de faire les travaux nécessaires à la constitution de ce réseau.

Des crédits furent votés par le Parlement, qui figurèrent au budget du 2^e trimestre de 1919.

A partir de cette époque l'activité de l'Administration s'exerça dans un double sens; elle procéda d'une part à l'exécution des travaux nécessaires à la constitution du réseau, d'autre part à l'octroi de subventions aux entreprises de transports aériens.

Pour la constitution du réseau, l'orientation adoptée dès le début n'a pas changé. L'Administration a toujours procédé directement aux travaux nécessaires à la constitution des lignes de transports, c'est-à-dire à l'installation des organisations terrestres qui doivent jalonner le parcours suivi par les aéronefs. Le programme adopté à l'origine a seulement subi quelques modifications, par l'abandon de lignes secondaires dont la création a paru moins urgente. On peut dire que, d'une façon générale, l'Administration s'est détournée des lignes purement intérieures pour tendre à la constitution de grandes lignes internationales.

En ce qui concerne, au contraire, les subventions allouées aux entreprises, plusieurs réformes importantes ont été apportées au régime primitif, et plusieurs systèmes ont été successivement appliqués depuis l'origine.

L'Administration commença par procéder de façon unilatérale, sans recourir à la conclusion de contrats. Pour utiliser les crédits mis à sa disposition par le Parlement, le ministre des Travaux publics, en 1920

détermina par arrêté les conditions que devraient remplir les entreprises pour avoir droit aux primes; et toutes celles qui remplissaient les conditions prescrites pouvaient dès lors prétendre à des allocations déterminées.

Ce régime entraîna la création d'un grand nombre d'entreprises, dont plusieurs étaient peu solides.

C'est alors qu'on se préoccupa d'édicter par voie législative les règles nécessaires et de permettre à l'administration la conclusion de contrats avec les compagnies. La loi de finances du 31 juillet 1920, dans son article 103¹, vint autoriser la conclusion de contrats d'une durée de dix ans au maximum. La loi de finances du 30 avril 1921, d'autre part, dans son article 88², permit à l'administration, en dehors de ces contrats à longue durée, d'accorder aux entreprises des subventions annuelles.

L'Administration se borna, au début, à utiliser la loi du 30 avril 1921 et à passer des contrats limités à une durée d'une année; elle estimait que l'avenir était encore trop difficile à prévoir pour souscrire des engagements à longue échéance.

Dans la conclusion de ces contrats, elle suivit une double politique. D'une part, elle ne passa de contrats qu'avec les entreprises véritablement sérieuses et pouvant être assurées d'une trésorerie suffisante;

1. D. P. 1921, 4, 113, 142, note 5; — S. 1924, 4, 1668, 1706, note 145. Adde D. 4 mars 1922, *Revue juridique internationale de la locomotion aérienne*, 1922, p. 425.

2. D. P. 1922, 4, 153, 181, note 165; — S. 1925, 4, 2019, 2045, note 163.

par suite un certain nombre de petites compagnies, avec lesquelles aucun contrat ne fut passé, disparurent.

D'autre part, l'Administration tendit à la fusion des compagnies qui exploitaient la même ligne, ce qui s'était produit pour le trajet de Paris à Londres. Pour éviter des gaspillages de fonds, elle ne voulut subventionner qu'une seule entreprise sur une même ligne.

Cette tendance à la fusion s'est accrue depuis lors, et l'on se dirige actuellement vers une sorte de concentration des entreprises. Cette tendance est en partie causée par l'exemple des pays voisins, notamment de l'Angleterre et de l'Allemagne, qui ont connu au début la multiplicité des entreprises, et qui ne possèdent plus aujourd'hui qu'une entreprise unique pour chaque pays, munie d'un monopole de fait.

La concentration doit rendre plus solides les exploitations. Elle doit également permettre, en attribuant à une même entreprise le service de plusieurs lignes, que les bénéfices qui résulteront des lignes plus favorisées servent en partie aux lignes déficitaires¹.

A la suite de ce mouvement de concentration, il existe à l'heure actuelle en France quatre compagnies de transports publics aériens : la Compagnie Air-Union, la Compagnie générale d'entreprises aéronautiques, la

1. La concentration des entreprises a été demandée au cours des débats parlementaires, notamment au cours de la discussion du budget de 1927. V. Chambre, séance du 28 novembre 1926, J. O. 29 novembre 1926, Débats p. 3826; — Sénat, 1^{re} séance du 15 décembre 1926, J. O. 16 décembre 1926, Débats p. 1820. Le Ministre du Commerce a déclaré au Sénat que « le gouvernement est très désireux d'arriver à une fusion des diverses entreprises. »

Compagnie internationale de navigation aérienne et la Société générale de transport aérien¹.

Notons enfin qu'en ce qui concerne le régime financier des entreprises, une évolution importante a eu lieu. Dans un premier système, consacré par l'arrêté de 1920 dont nous avons parlé², l'Administration allouait aux entreprises toute une série de primes, destinées à répondre aux différents intérêts que présente pour l'Etat l'organisation des transports aériens³.

Cette multiplicité des primes fut abandonnée dans le système des contrats qui furent passés avec les compagnies, en exécution de la loi du 30 avril 1921, à partir de 1922. On ne trouve plus dès lors qu'une prime d'achat du matériel, et une prime de trafic, propor-

1. Les entreprises qui ont disparu sont notamment la Compagnie des messageries aériennes et la Compagnie des grands express aériens. L'une et l'autre exploitaient, en outre de quelques lignes, la ligne de Paris à Londres pour laquelle elles sont été remplacées en 1923 par la Compagnie Air-Union.

La Compagnie Aéro-transport (Paris à Genève) a disparu en 1920; la Compagnie Franco-Bilbaenne (Bayonne à Bilbao) en 1921; l'Entreprise Ernoul (Bordeaux à Montpellier) en 1922; le Réseau aérien transafricain (Alger à Biskra) en 1923; la Compagnie atlantique de navigation aérienne a exploité pendant quelque temps la ligne de Dakar à Kayes. Enfin la Compagnie aéronavale (Antibes à Ajaccio et à Tunis) s'est réunie en 1926 à la compagnie Air-Union pour former avec elle une entreprise unique.

Le réseau actuellement en exploitation comprend les lignes suivantes: La compagnie Air-Union exploite les lignes de Paris à Londres, de Paris à Marseille et d'Antibes à Tunis. La compagnie générale d'entreprises aéronautiques (lignes Latécoère) exploite les lignes de Marseille à Perpignan, de Toulouse à Dakar, d'Alicante à Oran, de Casablanca à Oran. La compagnie internationale de navigation aérienne (qui s'est appelée jusqu'en 1925 la Compagnie franco-roumaine) exploite les lignes de Paris à Varsovie et de Paris à Constantinople. Enfin la Société générale de transport aérien (lignes Farman) exploite les lignes de Paris à Amsterdam et de Paris à Berlin.

2. *Bulletin de la navigation aérienne*, 1920, p. 62.

3. *Infra*, chap. V, § 1^{er}.

tionnelle à la fois au trafic effectué et aux recettes réalisées¹.

Enfin, dans les conventions conclues depuis l'année 1924, un troisième système a été inauguré. Ce système réalise une association financière très intime entre les entreprises et l'Etat. Il fait varier l'importance de la prime, appelée prime de parcours, avec les résultats financiers de l'entreprise, de façon à réaliser l'équilibre du compte d'exploitation; et d'autre part il appelle éventuellement l'Etat à participer aux bénéfices de l'entreprise. Une des conventions a même prévu l'attribution à l'Etat de parts bénéficiaires.

Ce système s'applique aussi bien aux conventions annuelles passées au titre de la loi du 30 avril 1921 qu'aux deux conventions décennales qui ont été conclues au titre de la loi du 31 juillet 1920².

1. Ce système est celui des contrats suivants : Cahier des charges communes pour 1922 et contrat du 3 avril 1922 avec la Compagnie des Messageries aériennes (D. 10 mai 1922, J. O. 21 mai 1922); — contrat du 6 mai 1922 avec la Compagnie des grands express aériens (D. 22 mai 1922, J. O., 27 mai 1922); — contrat du 14 mars 1922 avec la Société des Transports aériens guyanais (D. 26 mai 1922, J. O. 3 juin 1922); — contrat du 14 avril 1922 avec la Compagnie franco-roumaine (D. 26 mai 1922, J. O. 3 juin 1922); — trois avenants du 10 juillet 1922, avec la Compagnie des Messageries aériennes, la Compagnie des grands express aériens, la Compagnie franco-roumaine (décrets du 28 juillet 1922, J. O. 30 juillet 1922); — avenant du 25 août 1922 avec la compagnie Franco-roumaine (D. 25 août 1922, J. O. 21 octobre 1922); — contrat du 25 août 1922 avec la Compagnie franco-roumaine (D. 25 août 1922, J. O. 21 octobre 1922); — contrat du 7 septembre 1922 avec la Société du réseau aérien transafricain (D. 30 novembre 1922, J. O. 6 décembre 1922); — cahier des charges communes pour 1923 (D. 17 avril 1923, J. O. 24 avril 1923); — avenant du 22 décembre 1923 avec la Compagnie franco-roumaine (D. 23 janvier 1924, J. O. 26 janvier 1924); — contrat du 11 décembre 1923 avec la Société du réseau aérien transafricain (D. 24 mars 1924, J. O. 27 mars 1924).

2. Cahier des charges communes pour 1924 (D. 26 janvier 1924, J. O. 3 février 1924); — contrat du 28 février 1924 avec la Compagnie franco-roumaine (D. 23 avril 1924, J. O. 30 avril 1924); — contrat du 27 mars 1924 avec la Compagnie aéronavale (D. 27 avril 1924, J. O., 3 mai 1924); — contrat du 4 avril 1924 avec la Société générale de transport

La tendance qui se manifeste depuis 1924 est d'abandonner le système des conventions annuelles pour conclure avec les entreprises des conventions de longue durée.

§ 2. — Nécessité de l'intervention de l'Etat et modes possibles de cette intervention.

L'existence d'une organisation de transports aériens ne se conçoit guère sans l'intervention de l'autorité publique. Il faut, tout d'abord, comme pour tous les transports publics, une certaine réglementation de police dans l'intérêt de l'ordre public. Il faut aussi

aérien (D. 23 mai 1924, J. O. 28 mai 1924); — contrat décennal et cahier des charges du 9 juillet 1924 avec la Compagnie générale d'entreprises aéronautiques (D. 8 août 1924, J. O. 17 août 1924); — cahier des charges communes pour 1924 (D. 27 décembre 1924, J. O. 1^{er} janvier 1925, *Rev. jur. int. loc. aér.* 1925 p. 15); — contrat du 11 février 1925 avec la Compagnie internationale de navigation aérienne (D. 25 février 1925, J. O. février 1925); — contrat du 13 janvier 1925 avec la Société générale de transport aérien (D. 27 février 1925, J. O. 5 mars 1925); — contrat du 17 janvier 1925 avec la Compagnie aéronavale (D. 27 février 1925, J. O. 5 mars 1925); — contrat du 27 janvier 1925 avec la Compagnie Air-Union (D. 27 février 1925, J. O. 5 mars 1925); — contrat décennal et cahier des charges du 8 septembre 1925 avec la Compagnie Air-Union (D. 8 septembre 1925, J. O. 17 octobre 1925); — cahier des charges communes pour 1926 (D. 29 janvier 1926, J. O. 30 janvier 1926, *Rev. jur. loc. aér.* 1926, p. 63); — contrat du 26 janvier 1926 avec la Compagnie internationale de navigation aérienne (D. 30 janvier 1926, J. O. 31 janvier, 1926, *Rev. jur. int. loc. aér.* 1926, p. 64); — contrat du 10 février 1926 avec la Compagnie Aéronavale (D. 23 avril 1926, J. O. 27 avril 1926, *Rev. jur. int. loc. aér.* 1926, p. 313); — contrat du 10 février 1926 avec la Société générale de transport aérien (D. 17 avril 1926, *Rev. jur. int. loc. aér.* 1926, p. 180); — avenant du 12 juillet 1926 avec la Société générale de transport aérien (D. 17 septembre 1926, J. O. 29 et 30 septembre 1926, *Rev. jur. loc. aér.* 1926, p. 474); — avenant du 9 septembre 1926 avec les Compagnies Air-Union et Aéronavale (D. 16 octobre 1926, *Rev. jur. int. loc. aér.* 1926, p. 477); — cahier des charges communes pour 1927 (D. 14 janvier 1927, J. O. 22 janvier 1927); — contrat du 25 janvier 1927 avec la Société générale de transport aérien (D. 2 février 1927, J. O. 5 février 1927); — avenant du 1^{er} février 1927 avec la compagnie Air-Union (D. 9 février 1927, J. O. 13 février 1927); — contrat du 19 février 1927 avec la Compagnie internationale de navigation aérienne (D. 24 février 1927, J. O. 1^{er} mars 1927).

tout un ensemble d'ouvrages, une sorte d'infrastructure, qui ne peut se réaliser pratiquement que par les procédés de l'expropriation.

Mais en dehors de l'établissement des lignes et de l'organisation des transports, le fonctionnement même des transports exige, à l'heure actuelle, et paraît devoir exiger pendant un temps relativement long, une participation financière des collectivités publiques.

Même en supposant que, comme cela se produit à l'heure actuelle, les entreprises soient déchargées, de tous les frais de l'infrastructure et que celle-ci soit mise à leur disposition par l'administration, le prix de revient des transports publics aériens serait encore extrêmement élevé¹.

Ce prix, s'il fallait le faire couvrir par les usagers de la ligne, serait prohibitif dans les conditions actuelles, et rendrait toute exploitation impossible. On admet que les usagers ne peuvent payer, d'une façon générale, que le quart environ du prix de revient des transports. Ce sont donc les trois-quarts du prix qui doivent faire l'objet d'une avance, qu'aucune entreprise privée n'est capable de fournir.

Les transports publics aériens sont donc financièrement impossibles en dehors de l'aide des collectivités publiques, et en particulier de l'Etat.

1. On calcule actuellement que, pour une tonne transportée sur un kilomètre, ce prix varie, suivant les parcours, entre 15 et 50 francs. Mais ce prix est obtenu en supposant que l'aéronef voyage à plein; or, les aéronefs voyagent en fait avec la moitié ou les deux tiers seulement de leur charge possible; de sorte que le prix de la tonne kilométrique réellement transportée varie de 25 à 100 francs. V. Bouché, *Vers l'avion qui paiera*, *L'illustration*, 11 décembre 1926

L'utilité de cette aide financière a été relevée à différentes reprises¹. Cette utilité peut-être envisagée sous plusieurs aspects.

En premier lieu, l'utilité d'une flotte aérienne commerciale pour l'organisation de la défense nationale ne paraît pas douteuse, et c'est celle qui a été en général envisagée la première. La situation est la même à cet égard que pour la flotte maritime de commerce.

En dehors de la possibilité d'utiliser, le cas échéant, à des fins militaires, une partie des aéronefs commerciaux², il est clair que le recrutement du personnel de l'aviation militaire est grandement facilité par l'existence d'une flotte marchande. De même que les ma-

1. Discussion à la Chambre du budget de 1923, séances 27, 28 novembre 1922, *Rev. jur. int. loc. aér.* 1923, p. 45; — Discussion au Sénat, *ibid.* 1923, p. 395; — Discussion à la Chambre du budget de 1925, *ibid.* 1924, p. 580; — Rapport de M. Henry Paté à la Chambre, 12 juillet 1925, J. O. 24 mars 1926, doc. n° 1974; — Rapport de M. Stuhl au Sénat, 3 avril, doc. n° 214. — *Adde*, Chambre de Commerce internationale, comité de transports aériens, *Rev. jur. int. loc. aér.* 1925, p. 214; — Rapports de M. Tresca à la Chambre de commerce de Lyon du 11 juin 1925 sur l'aviation commerciale, et du 3 juin 1926 sur la situation actuelle de l'aviation commerciale (p. 9).

2. Cette possibilité soulève le problème de l'utilisation de l'aviation civile en temps de guerre. Les règles et les projets relatifs à la limitation des armements aériens visent en général l'effectif des aéronefs civils. C'est ainsi que l'art. 198 du traité de Versailles du 28 juin 1919 ayant stipulé que l'Allemagne ne devrait avoir aucune aviation militaire ni navale, il fallut établir des règles de discrimination du matériel militaire et du matériel civil à cet égard. Les neuf règles qui furent posées en cette matière par la Conférence des Ambassadeurs le 14 avril 1922, et qui furent adoucies le 5 juin 1925, fondaient la distinction sur la puissance et la vitesse des appareils. Ces limitations ont été abrogées par l'accord intervenu le 7 mai 1926. Cependant cet accord dispose que l'aviation civile allemande devra être maintenue dans les limites répondant à un développement normal, les subventions ne devant lui être accordées que dans la mesure répondant à ce développement; des règles restrictives y sont prévues également au sujet de l'instruction des pilotes et de certains types d'appareils (Bouilloux-Lafont, Genève et l'aviation allemande, *Revue de Paris*, 1926, p. 481; — *Rev. jur. int. loc. aér.* 1926 p. 259). Rappelons également que la question de l'effectif des aéronefs civils est intimement liée, dans les discussions qui se poursuivent à Genève, à la question de la limitation des armements ne matière aérienne.

rins militaires sont recrutés parmi les professionnels de la mer, de même il est normal de recruter les pilotes d'aéronefs militaires parmi les pilotes commerciaux¹.

Mais l'intérêt de la défense nationale n'est pas le seul, et la flotte commerciale présente également son intérêt d'un point de vue politique général. Il n'est pas indifférent que les diverses parties du territoire, surtout celles qui sont séparées par la mer, se trouvent reliées par des lignes de communication rapides, qui constituent un des signes visibles de l'union; c'est notamment l'utilité des lignes de jonction avec l'Afrique du Nord².

Il n'est pas indifférent non plus que l'Etat soit en relations rapides avec des Etats amis ou alliés, et c'est le rôle des grandes lignes de communication dirigées vers l'Europe orientale. Il faut ajouter enfin à ces différents aspects de l'intérêt politique, un intérêt de prestige qui a été souvent relevé à propos de la marine marchande³.

En dehors de ces intérêts d'ordre politique, il est utile de rappeler l'intérêt économique général qui s'attache à un accroissement de la rapidité des communications, d'où résulte toujours une vie économique plus intense⁴.

1. Julliot, Les inscrits aériens, *Rev. jur. int. loc. aér.*, 1913, p. 1.

2. Tortel, De la nécessité et de la possibilité d'établir des relations aériennes entre la France et l'Afrique du Nord, th. Alger. 1925.

3. Roux, La marine marchande; — A. Colin, La navigation commerciale au XIX^e siècle, 1901; — Ricquoir, L'encouragement des marines marchandes, 1906.

4. Sur le développement rapide du trafic aérien, v. les statistiques régulièrement publiées par le *Bulletin de la navigation aérienne*; — Adde

La nécessité de l'intervention de l'Etat étant admise, il reste à se demander quels sont les modes possibles de cette intervention.

L'autorité publique, en fait, intervient à la fois par voie de réglementation et par voie d'encouragement. Nous avons dit que la réglementation était nécessaire, mais qu'elle ne pouvait suffire et que des encouragements étaient nécessaires¹.

Ces encouragements peuvent se concevoir de deux manières. Dans un premier procédé, l'Etat ne se préoccupe pas de constituer le service des transports en un service public. Il n'intervient pas pour fixer les règles du fonctionnement du service ni pour établir une obligation d'exploiter conformément à la règle du service. Il se borne à mettre à la disposition des entreprises privées qui, de leur propre initiative, réalisent des transports, certains avantages pécuniaires ou certaines facultés matérielles.

Dans ce système, l'Etat, par exemple, établira à ses frais des installations immobilières et les laissera à la libre disposition de tous les transporteurs qui voudront les utiliser, dans les mêmes conditions qu'il met les canaux à la disposition de la batellerie ou les routes à la disposition des entreprises de transports terrestres.

Dans ce même système encore, l'Etat allouera des primes à toutes les entreprises qui consentiront à ef-

Berthélemy, *op. cit.* p. 802; — La réauté du transport aérien, *L'Illustration*, 11 décembre 1926; — *Annuaire de l'aéronautique*.

1. V. sur le procédé de la réglementation et celui de l'encouragement, R. Bonnard, Notions générales sur les attributions et les fonctions de l'Etat et sur les services publics, *Rev. du droit public*, 1925, p. 8.

fectuer des transports, en les proportionnant à l'importance des transports effectués, comme il l'a fait pendant longtemps pour la marine marchande, mais sans édicter de façon obligatoire les règles constitutives d'un service. Dans toutes ces hypothèses, il y a encouragement donné à des entreprises nées de l'initiative privée, sans constitution de service public.

Il est à noter d'ailleurs que ces modes d'intervention peuvent parfois se combiner avec le second procédé. C'est ainsi que la remise gratuite de l'usage des installations immobilières de l'Etat se conçoit aussi bien avec le procédé du service public qu'avec celui du simple encouragement à l'initiative privée.

Le second procédé auquel nous avons fait allusion est celui qui consiste à créer un service public, c'est-à-dire une organisation que la collectivité publique prend en charge, à raison de son importance, pour en assurer le fonctionnement au moyen des procédés spéciaux du droit public¹. Ce procédé apparaît dès l'instant que l'autorité publique manifeste la volonté de faire fonctionner le service et qu'elle détermine la loi de son fonctionnement.

Mais le procédé du service public lui-même comporte plusieurs aspects, car le service peut-être exploité de différentes façons. Ou bien le service est exploité directement par les agents publics, en régie; ou bien il est délégué, concédé ou affermé, à des entreprises nées de l'initiative privée, mais qui se soumettent à la loi

1. V. ci-dessous, chap. II, § 2.

du service public. Dans ce dernier cas, il intervient une convention entre l'administration publique et l'entreprise, et c'est dans cette convention, et dans le cahier des charges qui lui est annexé, que se trouve la loi du service public délégué.

L'exploitation directe par l'Etat n'est pas pratiquée en France pour les transports aériens; on a jugé que le service est de nature trop industrielle pour se prêter à cette forme d'exploitation¹.

Le mode d'exploitation adopté en général est celui du service public délégué à une entreprise, qui réalise une association entre l'administration et l'entrepreneur, une collaboration des entreprises privées au fonctionnement d'un service public.

Ce système, qui implique une participation financière de la collectivité publique, emporte en même temps, de la part de l'administration, un pouvoir de surveillance et de contrôle sur la marche de l'entreprise. En effet, on y trouve d'une part une organisation commerciale du droit privé, et d'autre part un service public qui est remis à cette organisation, mais qui reste réglementé par l'Etat comme tous les services publics et qui fait appel aux deniers des patrimoines publics, par le procédé de la subvention, de la garantie d'intérêt ou tout autre mode de participation financière².

2. L'exploitation en régie directe des transports aériens est pratiquée aux Etats-Unis d'Amérique, pour la grande ligne postale qui traverse le continent d'ouest en est, et à laquelle se rattachent quelques lignes concédées. *Rev. jur. int. loc. aér.* 1923, p. 157, *ibid.* 1926, p. 126 et 509. — Il existe également, en Tchécoslovaquie, des lignes aériennes d'Etat, *Le document aéronautique de la République tchécoslovaque*, 1926, p. 10. — Adde Husson, *Les services industriels de l'Etat*, th. Paris, 1916.

1. C'est le procédé employé par la plupart des Etats. En Angleterre, une convention a été passée avec une entreprise unique jouissant par

L'appui financier peut émaner soit de l'Etat soit des collectivités publiques secondaires¹.

Il peut être réalisé soit par le procédé de la dépense publique, soit par d'autres procédés et notamment par voie d'exemption fiscale².

Quant à l'action de l'administration sur l'entreprise, qui est la contre-partie de la subvention, elle peut être plus ou moins poussée. Elle peut consister, tout d'abord,

suite d'un monopole de fait, la compagnie « Imperial air transport », qui a remplacé toutes les entreprises antérieures; cette convention prévoit une avance consentie sans intérêt (*Rev. jur. int. loc. aér.* 1924, p. 93, 1926, p. 553). — Ce même système est appliqué en Allemagne, où une entreprise unique, la Lufthansa, subventionnée à la fois par le Reich et par les Pays, a remplacé toutes les autres (*ibid.* 1926 p. 260 et p. 385, 1925, p. 212). — La subvention est employée également en Italie (Décret loi 18 octobre 1924, *ibid.* 1925, p. 182, — Conventions approuvées par décrets-lois 15 août 1925, *ibid.* 1926, p. 82 et 326), — aux Pays-Bas (*ibid.* 1924, p. 93). — en Tchécoslovaquie (le document aéronautique de la République tchécoslovaque 1926, p. 10), — en Suisse (Boromo, *op. cit.* p. 99); — au Danemark (*cod. loc.* p. 99), etc..

1. En France, le concours financier vient de l'Etat. Il est à noter cependant que certaines chambres de commerce, et notamment celles de Paris, de Lyon et de Marseille, ont conclu des conventions avec les entreprises de transports publics, qu'elles s'engagent à subventionner en proportion du nombre des voyages accomplis. Il faut signaler également que l'Algérie a été, en même temps que l'Etat, partie contractante aux conventions que nous avons citées conclues avec l'ancienne Société du réseau aérien transafricain. Elle est également partie contractante à la convention du 9 juillet 1924 conclue avec la Compagnie générale aéronautique et a pris à sa charge sur ce point une partie de la subvention (*Supra*, § 1^{er}).

Ajoutons que la Tunisie, par le procédé du fonds de concours, délègue annuellement une somme à l'Etat français pour l'aménagement et le fonctionnement de la ligne qui la relie à la Métropole. Le Maroc a, de son côté, conclu une convention spéciale avec la Compagnie générale d'entreprises aéronautiques, que l'administration chérifienne subventionne et qui s'engage à assurer le service du courrier postal.

Par ailleurs, l'art. 2 du règlement d'administration publique du 4 mars 1922 (J. O. 11 mars), pris pour application de l'art. 103 de la loi du 31 juillet 1920, et visant seulement par suite les conventions de longue durée, dispose que les entreprises assurant un service dont le parcours se trouve tout entier sur le territoire de colonies ou de pays de protectorat ne peuvent recevoir de subventions de l'Etat que si elles ont obtenu un concours financier de ces colonies ou pays de protectorat.

En Allemagne, l'intervention des pays et des villes est particulièrement importante (*Rev. jur. int. loc. aér.* 1926 p. 383).

2. Le procédé de l'exemption fiscale n'est pas employé en France. Il est admis en Italie, où les sociétés de transports aériens bénéficient de la dispense des droits de douane et des droits d'octroi en ce qui con-

dans une simple surveillance exercée de l'extérieur, dans un simple droit de regard sur la marche de l'entreprise.

Elle peut aussi, à un degré supérieur, comporter un élément de contrôle intérieur à l'entreprise, au moyen par exemple d'un commissaire du gouvernement qui assistera aux séances du conseil d'administration et pourra faire entendre sa voix ou même faire prévaloir sa volonté¹.

Elle peut enfin, à un degré plus élevé encore, impliquer la participation de l'Etat à la gestion de l'entreprise au titre d'actionnaire, l'administration possédant ainsi le contrôle interne de l'entreprise et puisant cette faculté de contrôle dans l'apport de ses capitaux conformément aux règles du droit privé².

Nous verrons par la suite que ces différents modes de contrôler la marche des entreprises sont employés en France par l'administration.

§ 3. — Le régime de la subvention.

Nous avons dit que le régime adopté en France au point de vue des transports aériens comportait une intervention de l'Administration par le moyen de subventions servies par l'Etat. Il convient d'examiner,

cerne leur matériel et leurs approvisionnements (Décrets-lois 15 août 1925, *Rev. jur. int. loc. aé.* 1926, p. 82 et 326), — et en Bulgarie, où les entreprises sont défrayées de tous impôts (Conditions de soumission pour l'exploitation des lignes aériennes du 7 septembre 1925, *Rev. jur. int. loc. aé.* 1926, p. 56).

1. *Infra*, chap. III, § 2.

2. *Infra*, chap. V, § 2. — Rapport de M. Rolland à la Société d'études législatives, *Bulletin de la Société* 1924, p. 57 et s.

d'un point de vue général, les principes qui sont à la base du régime de la subvention.

La subvention est l'emploi par une administration publique d'une somme d'argent, qui est remise à un organisme, dans le but de favoriser la tâche d'intérêt public qu'il accomplit.

Ainsi entendue, la subvention aboutit dans tous les cas à une dépense publique. Elle consiste toujours dans le décaissement par un patrimoine public d'une somme d'argent; cela distingue la subvention, mode d'encouragement pécuniaire, des modes d'encouragement en nature : ces derniers consistent, de la part de l'Administration, à faire des travaux, à remettre à un organisme soit des terrains, soit des choses mobilières, ou encore à consentir à un organisme des avantages juridiques ou à lui réserver le monopole de certains titres distinctifs¹.

La subvention se distingue également des avantages qui peuvent être consentis à des organismes sous une forme indirecte, soit par le moyen d'exemptions fiscales, soit par celui du régime préférentiel en matière de tarifs, de douane ou de transport².

Ce qui caractérise la subvention et la distingue de ces différents procédés, c'est qu'elle consiste dans

1. Le procédé des avantages en nature a été employé dans différents pays pour les chemins de fer. — Pour les avantages d'ordre juridique ou moral, citons la législation des caisses d'épargne (Loi 20 juillet 1895) et celle des sociétés de secours mutuels (Loi 1^{er} avril 1898).

2. L'exemption fiscale a été adoptée notamment pour les organismes d'habitations à leur marché (Loi 5 décembre 1922) et pour les entreprises coopératives de construction ou de crédit (Loi 25 février 1927, livre III du Code du travail). — Sur le procédé des tarifs préférentiels, v. Gide, Cours d'économie politique, t. II, p. 76.

une dépense publique; elle est à caractère pécuniaire¹.

Néanmoins, la subvention est un procédé du droit administratif et le fait qu'elle aboutit à la remise d'une somme d'argent ne fait pas d'elle une donation du droit privé; elle échappe à ce titre à l'application des règles du Code civil relatives aux libéralités².

La subvention peut, d'un point de vue général, être examinée sous plusieurs aspects. Mais elle soulève trois questions essentielles. Du point de vue administratif, dans quelles hypothèses et en faveur de quels organismes peut intervenir la subvention? Du point de vue juridique, quelle est la nature du droit conféré à l'organisme bénéficiaire de la subvention? Du point de vue financier, enfin, quel est le caractère et le mode de calcul de la somme versée à titre de subvention? Nous aurons donc à examiner ces trois questions.

Dans quels cas la subvention intervient-elle? Les autorités étatiques peuvent employer le procédé de la subvention chaque fois qu'un intérêt public est en jeu, même dans le cas où, à cet intérêt public, se mêle l'intérêt privé de l'organisme bénéficiaire.

Cependant, il y a deux grandes classes de subventions; les unes sont allouées par des organes publics à d'autres organes publics; les autres par des organes

1. V. sur le procédé de la subvention, Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, 2^e éd. 1914, p. 270 et s.; — Jèze, *Cours de science des finances*, 6^e éd. 1922, I. *Dépenses publiques. Théorie générale du crédit public*, p. 189 et s.; — Hauriou, *Précis de droit administratif*, 10^e éd. 1921, p. 328 et s.; — Rolland, Rapport à la Société d'études législatives, *Bulletin de la Société*, 1924, p. 57 et s.

2. Hauriou, *op. cit.*, p. 93; — note de M. Demogue au S. 1920, I, 257. sous Cass. civ., 6 janvier 1913.

publics à des organes privés. La première classe répond, en général, au désir des organes publics centralisés d'assurer un bon fonctionnement des services qui sont confiés aux organes publics décentralisés; elle aboutit à mettre les deniers de l'Etat à la disposition des services publics locaux comme ceux des départements, communes ou colonies, ou des services publics spéciaux comme ceux des établissements publics. A l'inverse, elle peut impliquer la contribution des organes publics locaux aux dépenses résultant des services publics centralisés, comme c'est le cas des subventions fournies par les colonies à l'Etat.

D'autre part, et toujours dans cette même catégorie, il faut ranger les subventions qui résultent de la politique sociale et de la politique d'assistance. Le législateur a voulu faire concourir à cette œuvre toute une série d'organes publics, centralisés, locaux ou spéciaux; il en résulte, entre ces organes, pour la gestion du même service, une sorte de collaboration financière, qui se traduit par un grand nombre de subventions fournies par ces organes les uns aux autres¹.

La seconde catégorie de subventions comprend celles qui sont fournies par les organes publics à des entreprises privées, soit que ces entreprises exploitent des services publics qui leur ont été concédés, soit qu'elles exploitent des services privés présentant par certain côté un caractère d'intérêt public. Dans ce

1. C'est le cas notamment des services d'assistance (Loi 15 juillet 1893, Loi 14 juillet 1905, Loi 14 juillet 1913, Loi 30 juillet 1913, Loi 24 novembre 1919), qui font intervenir financièrement l'Etat, le département et la commune.

second cas, il s'agit d'une subvention simple, n'affectant pas le caractère de l'entreprise ni celui du service, qui reste un service privé¹.

Il s'agit alors, le plus souvent, d'une politique de protection économique, comme dans le cas des primes allouées aux industries nationales pour leur permettre de traverser une crise ou de soutenir la concurrence étrangère, ou d'une politique de solidarité sociale, comme dans le cas des subventions versées à des organismes de prévoyance ou de coopération².

Dans le premier cas, au contraire, la subvention se combine avec la constitution d'un service public organisé de façon réglementaire, mais dont la charge

1. Cass. 12 juin 1901, Dessauer, S. 1906. 1. 41.

2. Les primes allouées aux entreprises industrielles privées ont été très nombreuses. Pour leur histoire, v. Hamelin, Répertoire du droit administratif, v.° industrie, n° 8 et s. — Citons les primes à la sériciculture et à la filature de la soie (Lois 13 janvier 1892 et 2 avril 1898), — les primes à la culture du lin et du chanvre (Lois 13 janvier 1892 et 9 avril 1910), — les primes à l'exportation des sucres (Loi 7 avril 1897, — Truvhy, La nouvelle législation des sucres, *Rev. de science et de législation financières*, 1903 p. 225) — les primes à l'industrie des huiles de schiste (Lois 30 décembre 1893 et 10 juillet 1899), — les primes à la culture de l'olivier (Loi 13 avril 1910), — les primes à la marine marchande (Lois 7 avril 1902 et 19 avril 1906, Cousin et Drouets, Rép. du droit adm., v.° Primes à la marine marchande p. 481), — les primes à l'industrie de la grande pêche (Schlachter et Journé, Rép. du dr. adm., v. Pêches maritimes, n° 114 et s.).

Citons également les primes d'achat des avions de tourisme et de propagande, qui ont existé pendant quelque temps (D. 31 août 1923, *Rev. jur. int. loc. aé.*, 1924, p. 12), les subventions aux entreprises dites de « travaux aériens », se livrant à la photographie aérienne ou à des transports sans organisation de service régulier, d'abord allouées en vertu de contrats (contrat du 3 septembre 1921 avec la Compagnie aérienne française, D. 23 août 1921, J. O. 3 septembre 1921; — contrat et cahier des charges du 15 mars 1922, D. 12 octobre 1922, J. O. 15 octobre 1922), puis en dehors de toute convention, et supprimées en 1927, — les subventions aux entreprises concessionnaires de forces hydrauliques (Rolland, L'utilisation de l'énergie hydraulique et la loi du 16 octobre 1919, *Rev. du droit public*, 1920, p. 120). — les subventions allouées par les communes à diverses entreprises, notamment à des théâtres (Block, Dictionnaire de l'administration française, v.° Théâtres et spectacles, n° 9 et s.).

Pour les subventions à des organismes de prévoyance ou de coopéra-

de l'exploitation est déléguée à une entreprise subventionnée. C'est le système le plus employé pour l'organisation des transports publics¹.

La seconde question que nous avons posée au sujet de la subvention est d'ordre juridique. Quelle est la nature des droits qui appartiennent aux organes bénéficiaires de la subvention?

Sur ce point, il importe de distinguer deux hypothèses. La subvention peut être facultative pour l'administration publique, et elle peut aussi être obligatoire; c'est seulement dans ce second cas que les organes bénéficiaires ont un droit à l'allocation de la subvention, c'est-à-dire une créance contre le patrimoine public.

La subvention peut tout d'abord être facultative; il en est ainsi chaque fois qu'un crédit est ouvert au budget d'une collectivité publique dans le but de fournir des subventions à certaines personnes ou à certains organes, mais sans qu'une disposition précise confère un droit à la subvention aux personnes ou aux organes qui remplissent certaines conditions.

Dans ce cas, l'administration publique a le pouvoir

tion, citons celles qui sont consenties aux organes de crédit agricole (Loi 5 août 1920), — de crédit maritime (Loi 4 décembre 1913), — d'assurances mutuelles agricoles (Loi 4 juillet 1900), — d'habitations à bon marché et de crédit immobilier (Loi 5 décembre 1922), — aux banques populaires (Loi 13 mars 1917), — aux coopératives ouvrières de production et de crédit (Loi 25 février 1927).

1. Tel est le régime des entreprises de navigation maritime (L. Boyer, Des conventions conclues entre l'Etat et les compagnies françaises de navigation pour l'exploitation des services maritimes d'intérêt général, Th. Paris 1918), — des entreprises de transports automobiles de ville à ville (Loi 21 août 1923), — des chemins de fer (Berthélemy, Droit administratif p. 170 et s., — Colson, Abrégé de la législation des chemins de fer et tramways, — Marlio, Voies ferrées), — des organismes collectifs constitués pour le transport de l'énergie électrique à haute tension (Loi 19 juillet 1922).

d'employer ce crédit en allouant, dans la limite de son montant, des subventions aux personnes ou aux organes qu'elle juge remplir les conditions voulues pour les obtenir. Mais elle a, à cet égard, une faculté d'appréciation; les candidats à la subvention ne peuvent la contraindre à les subventionner, car ils n'ont pas contre le patrimoine public de droit subjectif, de créance. Cette situation se rencontre souvent au sujet des subventions allouées aux organes publics ou privés qui s'occupent de l'assistance¹.

A l'inverse, la subvention peut présenter un caractère obligatoire, conférer à ceux qui remplissent certaines conditions un droit subjectif, faire naître à leur profit contre le patrimoine public une créance.

Cette situation se rencontre chaque fois qu'un texte précis dispose, d'une manière impersonnelle, que tous les particuliers ou tous les organes qui rempliront certaines conditions précises pourront prétendre à l'allocation, sur un patrimoine public, d'une certaine somme. Une disposition de cette nature fait naître un droit subjectif à l'obtention de la somme prévue. L'Administration a dès lors l'obligation juridique d'allouer cette somme, après avoir vérifié que les conditions prescrites sont réunies; elle ne pourrait en refuser valablement l'allocation, sa compétence est liée.

Le bénéficiaire de la subvention peut faire valoir son droit, en cas de contestation, devant les organes juridictionnels; il bénéficie d'une voie de droit pour

1. Jèze, *op. cit.*, p. 191; — Note précitée de M. Demogue, S. 1920, 1, 257.

contraindre l'administration publique à lui allouer la somme qui lui est due. D'autre part, le montant du crédit qui a été fixé par l'autorité budgétaire est sans influence à cet égard. L'absence ou l'insuffisance de crédit ne peut pas faire disparaître la créance; l'autorité budgétaire a, dans ce cas, l'obligation de compléter le crédit. La jurisprudence en a ainsi décidé pour les collectivités locales, mais c'est également vrai pour l'Etat¹. Il en est ainsi notamment dans la matière des primes allouées aux industries.

Cette même situation se rencontre également dans le cas où le droit aux subventions, au lieu d'être conféré unilatéralement par un acte général émanant de l'autorité publique, résulte d'une convention passée entre la collectivité publique et l'organe bénéficiaire de ces subventions. L'administration peut, en effet, s'obliger par contrat à allouer, pendant un certain nombre d'années, des subventions régulières à un certain organisme. Le droit aux subventions est ainsi consolidé, stabilisé pour une période déterminée, par la convention. Ce procédé fait évidemment naître, au profit du bénéficiaire, des créances sur le patrimoine public, et l'administration est tenue contractuellement de verser les sommes stipulées². C'est le procédé employé

1. Cons. d'Et. 6 février 1903, Terrier, S. 1903. 3. 25, et le note de M. Hauriou; — Cass. civ. 6 janvier 1913, S. 1920. 1. 257 et la note de M. Demogue; — Jèze, *Cours de science des finances*, I. p. 194; — Jèze *Traité de science des finances, Le budget*, 1910, p. 56 et p. 548 et s.; — Duguit, *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, 1901, t. 1^{er} p. 527; — Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 2^e éd. 1924, t. IV, p. 446; — Adde, Chambre des députés, 22 décembre 1899, J. O. Débats p. 2327; — Sénat, 26 juillet 1920, J. O. Débats, p. 1403.

2. Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, 2^e éd. 1914, p. 270.

notamment à l'égard des entreprises qui se chargent de l'exploitation des services publics de transports.

Il nous reste à envisager la troisième question, qui est d'ordre financier, et qui a trait au caractère et au mode de calcul de la somme versée à titre de subvention.

Au point de vue de son caractère financier, la somme versée peut se présenter sous deux aspects. Elle peut consister dans une simple avance, c'est-à-dire dans un prêt qui devra être remboursé ultérieurement par le bénéficiaire¹. Elle peut être, au contraire, une subvention définitive, allouée à fonds perdu.

En ce qui concerne le mode de calcul des subventions on peut également distinguer deux procédés principaux. La subvention peut être forfaitaire, c'est-à-dire déterminée à l'avance en fonction de certains éléments, mais sans tenir compte des résultats financiers de l'exploitation².

A l'inverse, la subvention peut varier, dans son montant, avec les résultats financiers de l'entreprise, de façon à assurer l'équilibre des recettes et des dépenses de l'exploitation. Ce système employé pour les grandes concessions des services publics de transports, implique une véritable association financière entre la collecti-

1. Citons les avances en capital qui peuvent être consenties aux entreprises concessionnaires de forces hydrauliques (Loi 16 octobre 1919), — les avances sans intérêt aux banques populaires (Loi 13 mars 1917), — les sommes avancées aux entreprises concessionnaires des chemins de fer à titre de garantie d'intérêt ou, depuis la loi du 29 octobre 1921, d'avances au fonds commun.

2. C'est le cas des primes aux entreprises industrielles. Le procédé est employé aussi pour les entreprises de transports automobiles de ville à ville (Lois 13 avril 1898 et 21 août 1923). Il était employé jusque vers 1912, pour les sociétés de navigation maritime (L. Boyer, thèse citée p. 132).

tivité publique et l'entreprise concessionnaire. L'intervention financière peut résulter alors d'une garantie d'intérêt des obligations ou de dividende des actions qui assure un minimum de rémunération au capital engagé dans l'entreprise. Elle peut résulter aussi de l'établissement d'un compte d'exploitation comprenant toutes les recettes et toutes les dépenses de l'exploitation, et dont l'équilibre est assuré, en cas de déficit, par la collectivité publique. En pareil cas, on inscrit généralement dans les dépenses de l'exploitation le montant des sommes nécessaires pour assurer un certain revenu au capital engagé dans l'entreprise, de sorte que ce revenu réservé est pratiquement garanti, au moins dans une certaine limite¹.

Cette association financière comporte souvent un régime de partage des bénéfices entre l'entreprise et la collectivité publique. Elle ne peut pas aller, d'autre part, sans un contrôle financier².

Il convient d'ajouter que souvent des dispositions sont prévues qui ont pour but de limiter à un certain

1. Le système de la garantie d'intérêt a été employé surtout pour les chemins de fer (Berthélemy, *Droit administratif*, p. 710 et s.; — Perreau, *Cours d'économie politique*, t. II, p. 22 et s.; — Marlio, *Voies ferrées*, t. I, p. 436; — Desbats, *Les voies ferrées d'intérêt local 1914*, p. 200; — Peschaud, *Les chemins de fer pendant la guerre*). Depuis 1921, le régime est celui de l'équilibre garanti du compte d'exploitation commun aux réseaux (Bosc, *Le nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général*, *Rev. de science et de législation financières*, 1922, p. 38); — Garnaud, *Rapport de l'Etat et des grandes compagnies des chemins de fer*, th. Bordeaux, 1922).

Pour les compagnies de navigation maritime, les conventions de 1911, 1913 et 1921 ont rendu les subventions variables suivant les résultats financiers de l'exploitation (Léon Boyer, thèse citée, p. 83 et 147; Platon, *L'Etat actionnaire et administrateur de sociétés*, th. Paris, 1925, p. 73).

2. *Infra*, chap. V, § 3.

maximum le montant des sacrifices financiers consentis par la collectivité publique.

Le régime de subvention adopté actuellement, en France pour les entreprises de transports aériens, et combiné avec la constitution d'un service public, comporte une association financière entre l'Etat et les entreprises par le procédé de l'équilibre garanti du compte d'exploitation, sous réserve de certaines limitations aux sacrifices financiers de l'Etat.

Notre étude portant sur les rapports entre l'Etat et les entreprises, nous aurons à examiner successivement l'intervention de l'Etat par voie unilatérale et indépendamment de toute convention, puis l'intervention de l'Etat par le moyen des conventions. A ce second point de vue, nous déterminerons quelle est la nature de ces conventions; puis nous pénétrerons dans l'examen de leur dispositions relatives à l'organisation des entreprises, au fonctionnement du service, au régime financier, à la façon dont les conventions sont sanctionnées et dont elles prennent fin.

CHAPITRE. PREMIER

L'INTERVENTION DE L'ETAT INDEPENDAMMENT DE TOUTE CONVENTION

§ 1^{er}. — L'Administration de l'aéronautique

L'intervention de l'Etat par voie unilatérale dans le domaine des transports publics aériens se manifeste par l'existence d'une administration publique spéciale, par la législation et la réglementation générales relatives à la circulation aérienne, enfin par la création et l'entretien des organisations terrestres qui jalonnent les lignes des réseaux.

L'utilité d'une administration spéciale s'est apparue dès le début de l'histoire des transports aériens. Dès la fin de l'année 1918, un bureau de l'aviation civile avait été créé au ministère de la Guerre¹. Un décret du 6 juin 1919 créa, en le rattachant toujours à l'administration de la Guerre, un « Organe de coordination générale de l'aéronautique », qui avait pour objet d'harmoniser les efforts des différents départements ministériels. Puis le décret du 7 septembre 1919 vint

1. *Rev. jur. int. loc. aér.*, 1924, p. 190.

constituer le service de la navigation aérienne en un établissement autonome¹.

Cela ne sembla pas suffisant, et, par suite de la tendance à la multiplication des sous-secrétariats d'Etat qui se manifestait à cette époque, un décret du 20 janvier 1920 institua un sous-secrétariat d'Etat à l'aéronautique et aux transports aériens².

Le nouveau sous-secrétariat d'Etat était rattaché au ministère des Travaux publics. Il fut chargé de tous les services non militaires qui étaient rattachés auparavant à l'organe de coordination générale de l'aéronautique. Ainsi constitué, il comprenait une administration centrale et quatre services autonomes : le service de la navigation aérienne, chargé de l'organisation du réseau et de l'attribution des subventions; le service technique de l'aéronautique, chargé des études relatives aux appareils; le service des fabrications de l'aéronautique, chargé de diriger les fabrications des aéronefs de l'Etat; enfin le service météorologique, qui devint bientôt l'Office national météorologique³.

Le sous-secrétariat d'Etat fut transformé, du 17 au 20 avril 1925, en un simple Haut-Commissariat⁴. Il fut supprimé, avec tous les sous-secrétariats, le 29 mars

1. J. O. 14 septembre 1919.

2. Sur les sous-secrétariats d'Etat, v. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 2^e éd. 1924, t. IV, p. 829 et s. — Sur la tendance à la multiplication des sous-secrétariats d'Etat, Guillois, *Chronique administrative de France*, *Rev. du dr. pub.* 1925, p. 676; — Rolland, *L'utilisation de l'énergie hydraulique*, *Rev. du dr. pub.* 1920, p. 112.

3. D. 30 janvier 1920, rattachant l'organe de coordination générale au ministère des Travaux publics (*Bull. lég. Dal.* 1920, p. 41); — Loi fin, 30 avril 1921, art. 89, sur l'Office national météorologique (D. P. 1922, 4, 181, note 167).

4. Guillois, *Chronique administrative de France*, *Rev. du dr. pub.* 1925, p. 313.

1924, pour reparaitre le 14 juin suivant¹. Enfin les décrets du 23 juillet 1926 ne prévoyaient aucun sous-secrétariat d'Etat, et la loi du 12 août 1926, dans son article 4, déclarait expressément que les sept sous-secrétariats d'Etat existants étaient supprimés à compter du 24 juillet précédent. Le même article disposait que les services de l'aéronautique et des transports aériens étaient rattachés au ministère du Commerce et de l'Industrie².

L'administration de l'aéronautique a été réorganisée par le décret du 30 octobre 1926, pris dans le cadre des décrets prévus, en vue de la réalisation d'économies administratives, par l'article 1^{er} de la loi du 3 août 1926, et dont l'article 10 prévoit le présentation aux Chambres pour ratification³.

Ce texte constitue une direction générale de l'aéronautique et des transports aériens; il maintient les anciens services autonomes, mais en réunissant en un seul service le service technique et le service des fabrications, et en ne leur laissant qu'un rôle d'exécution.

§ 2. — Législation générale sur la circulation aérienne.

La législation et la réglementation générales relatives à la circulation aérienne n'intéressent qu'indirectement

1. Duguit, *op. cit.*, p. 830.

2. Guillois, *Chronique administrative de France, Rev. du dr. pub.* 1926, p. 739.

3. J. O. 7 novembre 1926.

l'étude des rapports entre l'état et les compagnies de transports aériens. Il convient néanmoins d'en dire un mot, parce qu'elles affectent sur de nombreux points l'activité des entreprises, et parce que, d'autre part, elles comportent certaines dispositions qui sont spéciales aux compagnies de transports publics.

La législation française relative à la circulation aérienne trouve sa base et ses principes essentiels dans les dispositions de la Convention internationale sur la circulation aérienne signée à Paris le 13 octobre 1919 et promulguée en France par le décret du 8 juillet 1922¹. C'est un fait remarquable que, dans cette matière essentiellement internationale par sa portée, la réglementation internationale a précédé la réglementation interne.

La convention de 1919, en dehors des deux principes essentiels qu'elle pose sur la souveraineté nationale du domaine aérien et sur la liberté de passage pour tous les Etats contractants en temps de paix, contient de nombreuses règles relatives à la réglementation de la circulation aérienne. Ces règles sont relatives à la nationalité et à l'immatriculation des aéronefs, aux certificats de navigabilité, aux brevets d'aptitude, à l'interdiction de transporter certains engins, à la faculté pour les Etats d'interdire certaines régions à tout passage ou de réserver à leurs aéronefs nationaux

1. *Bull. lég. Dal.* 1922, p. 371; — J. W. Garnier, La réglementation internationale de la navigation aérienne, *Rev. de droit international et de la législation comparée*, 1923, p. 356 et s., 628 et s. — Henry Couannier, Examen de principe de la convention internationale du 13 octobre 1919 portant réglementation de la navigation aérienne.

le transport commercial des personnes et des marchandises entre deux points de leur territoire.

Cette dernière disposition constitue, au sujet des entreprises de transport, une dérogation notable au principe de la liberté du passage. L'annexe à la convention qui est relative au régime douanier contient, d'autre part, des dispositions spécialement édictées pour les aéronefs appartenant à des compagnies de transports aériens, qui peuvent, exceptionnellement, être dispensés de l'atterrissage au passage de la frontière¹.

Pour veiller à l'application de ces dispositions, élaborer les règlements nécessaires, contrôler les certificats et les brevets, la Convention de 1919 a institué un organisme spécial, la Commission internationale de la navigation aérienne, qui est placée sous la direction de la Société des Nations².

Ces principes ont été appliqués en France par la loi du 31 mai 1924 sur la navigation aérienne, complétée par le décret du 13 octobre 1926³.

1. Annexe H, art. 8.

2. Garner, *op. cit.* p. 642.

3. *Bull. lég. Dal.* 1924, p. 378 et *Rev. jur. int. loc. aér.*, 1924, p. 14; — *Bull. lég. Dal.* 1926, p. 675; — *Bull. de la Soc. d'études législatives*, 1922, p. 79 et 107; — Giroud, *Rec. gén. des lois*, 1924, I. p. 309; — Hamel, *Annales du droit commercial* 1925 p. 5 et 106; — Les lois nouvelles 1924 p. 449; — Ripert, L'état actuel du droit aérien, *Journal du droit international*, 1923, p. 775; — Hamel, Le droit aérien en 1924 (*ibid.* 1925 p. 90); — Communication de M. Berthélemy à l'Académie des sciences morales et politiques (Comptes rendus, juil.-août 1924 p. 23); — Ripert, La responsabilité du transporteur aérien d'après le projet de la conférence internationale de Paris de 1925, *Rev. jur. int. loc. aér.*, 1926 p. 1; — Josserand, La loi du 31 mai 1924 relative à la navigation aérienne et le droit commun de la responsabilité, *ibid.* 1926 p. 137; — Mori, L'aéronautique dans les lois italiennes, Rome 1926; — Musto, L'aéromobile, droit et législation, Naples, 1926. — La navigation aérienne

Usant de la faculté qui lui était reconnue par la convention internationale, le législateur français a réservé aux aéronefs français le transport commercial des personnes et des marchandises entre deux points du territoire français¹.

La loi française contient en outre de nombreuses dispositions sur le survol du territoire, la police de la circulation, l'immatriculation et la nationalité des aéronefs².

La navigation aérienne est soumise en France en dehors de la loi, à une réglementation administrative minutieuse, qui se justifie par la nécessité d'assurer aux passagers la sécurité la plus complète et de leur garantir la commodité des voyages³.

Le règlement essentiel est le décret du 8 juillet 1920⁴, qui a tranché deux questions essentielles. La première est celle de la nécessité d'une autorisation adminis-

est réglementée en Algérie par le décret du 19 janvier 1926 (*Rev. jur. int. loc. aér.* 1926 p. 290), — et en Afrique occidentale française par le décret du 23 février 1926 (*Ibid.* 1926 p. 306).

1. Pour les transports dans la métropole et entre la métropole et les colonies, loi 31 mai 1924, art. 9. Pour les transports en Algérie, entre l'Algérie et la métropole, entre l'Algérie et les colonies, décret 19 janvier 1926, art. 9.

2. Signalons la disposition de l'art. 5 relative à la nationalité, qui est particulièrement stricte si on la compare à celle du droit maritime. L'aéronef français est celui qui appartient à des Français; s'il s'agit d'une société, la nationalité française de cette société ne suffit pas; il faut que la nationalité appartienne aux associés en nom collectif ou aux commandités, ou au président du Conseil d'administration, à l'administrateur délégué et aux deux tiers des administrateurs suivant les cas.

Signalons également qu'il n'y a pas de dispositions sur la nationalité des membres de l'équipage, mais que l'art. 31, § 2 de la loi de 1924 exige la nationalité française des pilotes effectuant sur des aéronefs français des trajets internationaux.

3. Jèze, Pouvoirs du maire touchant la circulation des voitures, *Rev. du dr. pub.* 1921 p. 527; — Jèze, Pouvoirs du préfet d'assurer la commodité des voyages dans les voitures publiques, *ibid.* p. 520.

4. *Bull. lég. Dal.* 1920 p. 345.

rative pour les entreprises de transports publics. L'article 5 du décret oblige, en effet, les entreprises qui veulent exploiter commercialement la circulation aérienne sur le territoire français, que leurs lignes soient établies sur ce territoire pour le tout ou seulement pour partie, à obtenir une autorisation de l'administration de l'aéronautique. La même disposition se retrouve d'ailleurs dans la plupart des législations étrangères¹.

La seconde question est celle de la distinction des aéronefs publics et privés, qui est intéressante pour la détermination du régime juridique applicable aux appareils des services publics de transport².

Le décret du 8 juillet 1920 précise, en effet, qu'il faut entendre par « aéronefs d'Etat », outre les appareils militaires « les aéronefs exclusivement affectés à un « service d'Etat, tel que poste, douane, police, et se « trouvant sous les ordres d'un fonctionnaire dûment « commissionné³. »

D'autre part, la loi du 31 mai 1924 soustrait, d'une manière générale, à l'application du droit commun les appareils militaires et « les aéronefs appartenant

1. Pour l'Italie, décret-loi 18 octobre 1924, art. 1^{er} (*Rev. jur. int. loc. aér.* 1925 p. 182); pour l'Allemagne, loi 1^{er} août 1922, art. 11 (*ibid.* 1923 p. 59); — pour la Suisse, Arrêté 27 janvier 1920 (Batigne, La réglementation de la circulation aérienne en Suisse, *ibid.* p. 556); — pour la Tchécoslovaquie, loi 8 juillet 1925, art. 17 (*ibid.* 1926 p. 348); — pour l'Espagne, décret 14 janvier 1924, art. 1^{er} (*ibid.* 1924 p. 315).

2. V. Comité juridique international de l'aviation (*Rev. jur. int. loc. aér.* 1923 p. 112 et 162); — Observations de M. Rolland au même Comité sur la réglementation des aéronefs postaux (*ibid.* 1926 p. 374). — V. aussi convention 13 octobre 1919, art. 30.

3. Décret 8 juillet 1920, art. 6.

« à l'Etat et exclusivement affectés à un service public¹. »

Il est aisé de déduire de cette double définition que les appareils appartenant aux entreprises exploitant les services publics de transport sont soumis au régime juridique des aéronefs privés et non pas à celui des « aéronefs d'Etat », alors même qu'ils transportent le courrier postal. En effet, ils n'appartiennent pas à l'Etat, et ils ne sont pas exclusivement affectés à un service d'Etat au sens des textes que nous avons cités².

En dehors du décret de 1920, d'autres dispositions réglementaires précisent les obligations des exploitants des aéronefs, et certaines de ces obligations sont spéciales aux entreprises de transports publics³.

Il convient d'ajouter enfin qu'en dehors de la législation et de la réglementation générales relatives à la circulation aérienne, les entreprises de transports publics, qui se livrent habituellement au transport des voyageurs et des marchandises sont soumises, d'une façon générale, à la législation en matière commerciale.

1. Loi 31 mai 1924, art. 2.

2. Giroud, op. cit. *Rec. gén. des lois*, 1924 p. 311.

3. V. notamment, pour les appareils obligatoires de communication, le décret du 19 août 1926 (*Rev. jur. int. loc. aér.* 1926 p. 472); — Adde Convention 13 octobre 1919, art. 14 § 2, et loi 31 mai 1924, art 34 § 2; — Mestre, Code de la T. S. F., 1927; — Homburg, Aviation et T. S. F., *Rev. jur. int. loc. aér.*, 1926 p. 393; — Cacopardo Melita, L'emploi de la T. S. F. dans la réglementation aéronautique (*Rev. jur. int. de la radio-électricité* 1925 p. 61).

4. Giroud, *Rec. gén. des lois*, 1924 p. 317; — Rap. Trib. de Vienne, 4 décembre 1924 (*Rev. jur. int. loc. aér.* 1925 p. 54); — Grenoble 25 mars 1925 (D. P. 1925. 2. 137 et la note de M. Ripert. — *Rev. jur. int. loc. aér.* 1925 p. 293); — au point de vue fiscal v. Imbrecq, L'aviation et le fisc (*Rev. jur. int. loc. aér.* 1924 p. 145).

§ 3. — Régime des organisations à terre.

Le fonctionnement des transports aériens implique l'existence à terre d'aérodromes munis d'installations diverses, qui constituent les points de départ et d'arrivée des appareils d'une ligne, permettent les escales, et jouent en général le rôle des ports dans le domaine de la navigation maritime.

On pouvait se demander s'il convenait d'abandonner la création et l'entretien des aérodromes aux entreprises de transport, ou s'il était préférable que l'administration publique se chargeât directement de leur établissement et de leur entretien.

C'est cette seconde solution qui a prévalu. On a pensé, en effet, qu'il serait impossible aux entreprises de réunir les capitaux nécessaires à ces organisations coûteuses. Et d'autre part on a considéré qu'il importait que l'Etat gardât la direction du tracé et l'administration des aérodromes, car leur utilité dépasse le domaine des entreprises de transports publics : les aérodromes doivent servir à tous les appareils de l'Etat, et notamment aux appareils militaires.

C'est pourquoi, depuis 1919, les aérodromes ont été établis directement par l'Etat, avec parfois des fonds de concours fournis par les départements, les communes et les chambres de commerce¹.

L'établissement des aérodromes peut donner lieu à

1. Les aérodromes sont de trois types : ports aériens, stations et terrains de secours (Vivent, op. cit. p. 29). Ils comportent des ouvrages accessoires comme les balises et les postes de communication électrique.

expropriation pour cause d'utilité publique¹. Les voies ferrées établies pour les desservir sont soumises au même régime que les voies ferrées des quais des ports maritimes ou des ports de navigation intérieure prévues par la loi du 31 juillet 1913². Les aéronefs utilisant les aérodromes de l'Etat doivent acquitter des taxes d'atterrissage, qui peuvent faire l'objet d'abonnements forfaitaires³.

Affectés directement par l'administration à l'usage public, les aérodromes de l'Etat paraissent faire partie du domaine public⁴.

Si les aérodromes ont été, en fait, établis par l'Etat, la loi a cependant prévu que les autres collectivités publiques et les particuliers pouvaient en créer. Les aérodromes établis par les départements et les communes sont, comme ceux de l'Etat, des aérodromes publics, et les terrains nécessaires à leur création peuvent être acquis par la voie de l'expropriation⁵. Mais leur création est subordonnée à l'autorisation donnée par le ministre chargé de l'aéronautique, et ils sont soumis à la surveillance des agents de l'Etat⁶.

Quant aux aérodromes privés, qui peuvent être éta-

1. Loi 31 mai 1924, art. 28.

2. Loi 28 février 1925. *Bull. lég. Dal.*, 1925 p. 117.

3. Décret 10 novembre 1922 (*Rev. jur. int. loc. aér.*, 1923 p. 29), ratifié par la loi 30 juin 1923, art 58 (*ibid* 1923 p. 413). — D'après la convention du 13 octobre 1919, les aéronefs d'Etat ouverts moyennant le paiement de droits doivent être ouverts, moyennant le paiement des mêmes droits, aux aéronefs des Etats contractants (art. 24). — *Adde*, Décret 8 juillet 1920, art. 18. — Pour la Belgique, Règlement 20 août 1926, (*Rev. jur. int. loc. aér.*, 1926 p. 425).

4. Rolland, Précis de droit administratif, 1926, p. 286; — Bonnard, Précis élémentaire de droit public 1925 p. 213.

5. Loi 31 mai 1924, art. 28.

6. Loi 31 mai 1924, art. 27.

blis par les particuliers, ils impliquent également une intervention administrative, car ils doivent être autorisés. D'autre part, l'acte d'autorisation peut spécifier que l'aérodrome devra être ouvert à tous les aéronefs, moyennant le paiement de redevances fixées par l'acte d'autorisation; au cas d'inobservation des conditions stipulées, l'administration peut retirer l'autorisation¹.

1. Loi 31 mai 1924, art. 29; — Décret 8 juillet 1920, art. 17.

CHAPITRE II

L'ASPECT EXTERIEUR ET LA NATURE DE LA CONVENTION

§ 1^{er}. — L'aspect extérieur de la convention.

Les conventions conclues entre l'Etat et les compagnies de transports aériens sont, nous l'avons dit, au nombre de quatre. Elles rentrent dans deux catégories distinctes, dont l'aspect extérieur diffère, suivant la durée pour laquelle elles sont conclues. En effet, deux d'entre elles sont des conventions annuelles; les deux autres sont des conventions décennales.

Cette distinction provient d'une sorte de transaction entre les deux tendances opposées qui se sont manifestées lors de l'élaboration des conventions. La première tendance provenait de l'idée du caractère aléatoire des entreprises et de la rapidité des transformations techniques et économiques, d'où l'on concluait qu'il importait pour l'Etat de se lier seulement pour une courte période. La seconde tendance au contraire venait de l'idée que, pour avoir des services bien organisés, il fallait assurer aux entreprises une certaine stabilité, une certaine permanence du régime de col-

laboration avec l'Etat que l'on instituait. Sans cette garantie, pensait-on, il serait difficile de réunir les capitaux nécessaires aux entreprises. Le régime d'association financière avec l'Etat suppose par ailleurs des conventions d'une certaine durée.

Cette double tendance a donné lieu à une double législation, dont nous avons parlé déjà. La loi de finances du 31 juillet 1920 a prévu la possibilité de conclure des contrats pour une durée qui ne pourrait dépasser dix ans¹.

La loi de finances du 30 avril 1921, d'autre part, a prévu, en dehors des subventions dites « de longue durée », la possibilité de l'allocation de « primes annuelles », impliquant la conclusion de contrats passés seulement pour un an².

Le mode d'approbation des contrats diffère dans les deux hypothèses. Alors que les conventions annuelles sont approuvées par décrets simples qui doivent seulement être contresignés par le ministre des Finances³

1. Art. 103.— *Supra*, Introduction, § 1^{er}. — La Commission des finances du Sénat avait proposé de limiter la durée des conventions à trois ans (Rapport général de M. Dourner 10 juillet 1920, annexe n° 339, p. 375, J. O. 8 septembre 1920, (p. 343). Le délai de dix ans, admis par la Chambre sans discussion 2^e séance, 5 juillet 1920, J. O. 6 juillet 1920 p. 2769), fut adopté également par le Sénat après discussion (2^e séance 29 juillet 1920), J. O. 30 juillet 1920 p. 1566 à 1570), malgré l'opposition du rapporteur et du président de la Commission des finances. — Ajoutons qu'en 1923 un projet de loi fut déposé à la Chambre, qui ne devait pas aboutir, et qui fixait comme durée la plus longue des conventions celle de trente ans (*Rev. jur. int. loc. aér.*, 1923 p. 143). — La durée de dix ans est celle qui est admise en Italie (Décret-loi 18 octobre 1924, *Rev. jur. int. loc. aér.* 1925 p. 182). — Pour les compagnies françaises de navigation maritime, la durée des conventions est de vingt-cinq ans (Léon Boyer, thèse citée, p. 48 et 172).

2. Art. 88; — *Supra*, Introduction § 1^{er}, et rapport sup. de M. Chéron au Sénat 9 avril 1921 (J. O. *doc. parl.* p. 430).

3. L'art. 88 de la loi du 30 avril 1921 décide que le mode d'attribution des primes annuelles sera déterminé, pour chaque entreprise, par un décret contresigné par le ministre des Finances.

les conventions décennales sont approuvées par décrets délibérés en conseil d'Etat¹.

La procédure de la demande de subvention, d'autre part, a été prévue seulement dans le cas des conventions décennales. Elle comporte alors la consultation des municipalités et des chambres de commerce intéressées et l'avis de l'administration des postes².

Enfin, dans le cas également des conventions décennales, la loi a prévu que, chaque année, la loi de finances fixerait le montant total des subventions qui pourraient être accordé³.

Les textes qui déterminent le régime des entreprises sont contenus dans trois documents : la convention elle-même, le cahier des charges qui lui est annexé, le décret approuvatif de la convention et du cahier des charges.

Mais sur ce point encore on remarque une différence de forme entre les deux catégories de conventions. Les deux conventions décennales comportent chacune un cahier des charges spécial à l'entreprise; il y a donc, en ce qui les concerne, deux cahiers des charges⁴. Au contraire, pour les deux entreprises à conventions

1. L'art. 103 de la loi du 31 juillet 1920 renvoie à un règlement d'administration publique qui est intervenu le 4 mars 1922 (J. O. 11 mars 1922). L'art. 8 de ce règlement décide que la convention et le cahier des charges doivent être approuvés par décret délibéré en conseil d'Etat sur le rapport du ministre chargé de la navigation aérienne et du ministre des Finances.

2. Décret 4 mars 1922, art. 5 et 10.

3. Loi 31 juillet 1920 art. 103, précité.

4. Convention et cahier des charges 9 juillet 1924, avec la Compagnie générale d'entreprises aéronautiques (Décret 8 août 1924, J. O. 17 août 1924); — convention et cahier des charges 1^{er} mars 1925 avec la compagnie Air-Union (Décret 8 septembre 1925, J. O. 17 octobre 1925), avec avenant 1^{er} février 1927 (Décret 9 février 1927, J. O. 12 février 1927).

annuelles, il intervient chaque année un « cahier des charges communes », approuvé lui-même par décret, et auquel les deux conventions se réfèrent¹.

Mais en dehors de ces différences, il existe certains points communs à toutes les conventions. Ces conventions, n'étant pas des marchés de travaux publics ni de fournitures, échappent à la règle de l'adjudication publique prescrite par le décret du 18 novembre 1882². En fait, l'adjudication serait assez difficile à raison du petit nombre des entreprises, et les conventions ont été conclues de gré à gré³.

Les conventions conclues avec les entreprises de transports aériens sont soumises à la formalité de l'enregistrement, en vertu de la loi du 15 mai 1818, qui vise tous les actes de l'administration portant transmission de propriété, d'usufruit et de jouissance et les marchés de toute nature⁴. Les conventions mettent toujours les frais d'enregistrement, comme les frais de timbre à la charge des compagnies; le montant des conventions est évalué par les accords au point de vue de l'enregistrement⁵.

1. Le cahier des charges communes pour 1927, a été approuvé par décret du 14 janvier 1927 (J. O. 22 janvier 1927). — Les conventions annuelles sont passées avec la Société générale de transport aérien (25 janvier 1927, Décret 2 février 1927, J. O. 5 février 1927), — et avec la Compagnie internationale de navigation aérienne (19 février 1927, Décret 24 février 1927 J. O. 1^{er} mars 1927).

2. Rolland, *Précis de droit administratif*, p. 358 et 367.

3. Il en a été de même des conventions conclues avec les compagnies de transports maritimes (Léon Boyer, *th. citée* p. 51 et 181); il y a eu cependant quelques tentatives d'adjudication (*ibid.*, p. 183).

4. Art. 78; — de Colanjon et Cantrel, *Rép. du droit adm.*, V^o Enregistrement n^o 410.

5. Rappelons enfin que les frais de publication au *Journal officiel* des conventions et des cahiers des charges relatifs à toutes les conces-

§ 2. — La nature de la convention.

La convention conclue entre l'Etat et la compagnie de transports publics aériens se présente avec les caractères juridiques d'une opération administrative de concession de service public.

Il faut donc pour la définir, faire appel aux deux notions de contrat administratif et de service public. Ce sont là des éléments essentiels, en ce que leur intervention implique l'existence d'un régime juridique particulier et l'application des règles spéciales du droit public, règles de fond et règles de compétence.

On sait que le contrat administratif est un accord de volontés créant des droits et des obligations, conclu en vue du fonctionnement d'un service public, et impliquant chez les parties l'intention de soumettre leur convention non pas aux règles ordinaires des contrats du droit privé, mais aux règles particulières qui régissent la matière des services publics¹.

Pour reconnaître en pratique les contrats administratifs, la jurisprudence se réfère à tout un ensemble de circonstances dont se dégage l'intention des parties. Parmi les circonstances qui sont à retenir en pareille matière, il faut citer l'existence d'un cahier des charges contenant une réglementation précise du service à

sions accordées par décret ont été mis à la charge des entreprises intéressées (Loi de finances 31 mars 1924, art. 28, *Bull. lég. Dal.* 1924, p. 252.

1. Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, 3^e éd. 1926, III. Le fonctionnement des services publics, p. 297 et s.

assurer en exécution de la convention, et comportant des règles exorbitantes du droit privé des contrats, notamment en ce qui concerne les pouvoirs d'injonction, de résiliation, de modification unilatérale reconnus à l'administration¹. Il faut citer encore l'existence d'une coopération active entre l'administration et son cocontractant en vue du fonctionnement du service public². Il faut citer aussi l'insertion d'une clause prévoyant spécialement la compétence de la juridiction administrative pour appliquer et interpréter le contrat en cas de litige, clause qui ne pourrait sans doute déroger aux règles de la compétence, mais qui est cependant significative de l'intention des parties de placer leur contrat sous le régime du droit public³.

Le régime du droit public, qui gouverne la matière des contrats administratifs, s'organise tout entier autour de la notion du service public. Rappelons encore que le service public apparaît dans notre droit comme une organisation instituée par les agents publics en vue de l'intérêt général et soumise à un régime juridique particulier.

De même que l'existence d'un contrat administratif, l'existence d'un service public se reconnaît à l'ensemble des circonstances qui ont entouré sa constitution et

1. Cons. d'Et. 27 juillet 1923, Gheusi, *Rev. du dr. pub.* 1923 p. 560, concl. de M. Mazerat et note de M. Jèze; — Cons. d'Et. 3 juillet 1925, de Mestral, *D. P.* 1926. 3. 17 et note de M. Trotabas, *Rev. du dr. pub.* 1925 p. 643 et note de M. Bosc.

2. Cons. d'Et. 31 juillet 1912, Société des granits, *Rev. du dr. pub.* 1914 p. 145; — Cons. d'Et. 7 janvier 1927, Triller, même revue 1927, p. 64, concl. de M. Rivet et note de M. Jèze.

3. Cons. d'Et. 19 juin 1918, Soc. des voiliers français, *Rec.* p. 597; Jèze, *op. cit.* p. 307.

qui entourent son fonctionnement. Ces circonstances peuvent être très diverses; ce sont notamment l'existence d'une réglementation du service, le pouvoir reconnu à l'administration de modifier cette réglementation de façon unilatérale, le mode de constitution de l'entreprise, la fixation par l'administration des tarifs que l'entreprise pourra appliquer aux usagers du service¹.

C'est en appliquant ces principes aux conventions conclues avec les entreprises de transports publics aériens qu'il est possible de déterminer leur véritable nature juridique et de constater qu'elles présentent nettement le caractère de conventions administratives de service public.

Lès conventions que nous étudions sont évidemment conclues en vue d'un intérêt général², mais cette circonstance, habituelle aux actes de l'administration, est par elle-même impuissante à rendre compte de la nature propre du contrat et du service qu'il institue. Il convient donc d'examiner l'ensemble des dispositions de la convention, le régime juridique applicable ne pouvant résulter d'un élément isolé, mais seulement d'un groupement de circonstances significatives.

De ce point de vue, nous observons que chacune des

1. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 2^e éd. 1923, t. II p. 55; — Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, 2^e éd. 1924 p. 242; Cons. d'Et. 18 juillet 1913, Syndicat national des chemins de fer, *Rev. du dr. pub.*, 1913, p. 503, concl. de M. Helbronner et note de M. Jèze; — 27 juillet 1923, Gheusi, même revue, 1923, p. 560 note de M. Jèze; — 29 mai 1925, Décatoire, D. P. 1926. 3. 21 note de M. Leblanc.

2. Loi 31 juillet 1920, art. 103; le décret du 4 mars 1922, art. 2, précise que « les entreprises assurant des services qui présentent un caractère d'intérêt général peuvent seuls recevoir des subventions »; — *Supra*, Introduction, § 3.

conventions conclues pour dix années est accompagnée d'un cahier des charges, qui précise les obligations de l'entreprise à l'égard du fonctionnement du service qu'elle s'engage à assurer. Celles des conventions qui ne sont conclues que pour un an se bornent à poser les règles particulières à chaque entreprise à raison des conditions spéciales dans lesquelles elle se trouve; pour les conditions générales de fonctionnement du service, elles se réfèrent à un cahier des charges unique appelé « cahier des charges communes » et qui est une sorte de cahier des clauses et conditions générales tirant sa force obligatoire des renvois qui sont faits à ses dispositions par les conventions particulières¹.

Ces cahiers des charges particulières ou communes contiennent tous une réglementation très précise, complétée par le texte des conventions, et qui embrasse à peu près toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement du service.

En ce qui concerne l'organisation des entreprises, il est stipulé tout d'abord que la plus grande partie des administrateurs et des dirigeants est soumise à l'agrément de l'administration²; il en est de même de tout le personnel technique³; d'autre part, un commissaire du Gouvernement, qui siège auprès de l'entreprise, dispose d'un droit de veto à l'égard des décisions de ses organes dirigeants⁴.

1. *Supra*. Introduction § 1^{er}.

2. *Infra*, chap. III § 1^{er}.

3. *Infra* chap. IV § 1^{er}; — Sur le caractère des agents agréés par l'administration v. Jèze, *Rev. du dr., pub.* 1924 p. 632.

4. *Infra*, chap. III § 2.

Du point de vue financier, l'intervention de l'administration publique est si poussée que, d'une façon générale, les frais de fonctionnement du service sont couverts pour les trois quarts par les sommes versées par l'Etat¹. Une collaboration financière aussi étroite entraîne naturellement un contrôle financier très strict : la comptabilité des entreprises est soumise aux vérifications de l'inspection générale des finances et à l'examen d'une Commission de vérification des comptes².

En ce qui concerne le fonctionnement proprement dit du service, la réglementation est tout à fait minutieuse. Les tarifs sont agréés par l'administration³; le matériel lui-même doit être agréé⁴. Des règles précises déterminent par ailleurs les conditions d'exécution du service, les lignes à desservir, le nombre des voyages à exécuter, les conditions dans lesquelles ces voyages doivent avoir lieu⁵.

Si la réglementation qui résulte des conventions est très serrée, il est cependant certains points qu'elle ne peut fixer, car ils dépendent de circonstances variables. En ce cas, les conventions stipulent, en général, que ces points seront tranchés par le ministre chargé de la navigation aérienne; il en est ainsi de la fixation des horaires, de la détermination des distances et des itinéraires qui doivent servir de base aux tarifs, parfois

1. *Infra*, chap. V § 1^{er}.

2. *Infra*, chap. V § 3.

3. *Infra*, chap. V § 2.

4. *Infra*, chap. IV § 1^{er}.

5. *Infra*, chap. IV § 1^{er}.

de la fréquence des voyages et de l'effectif du personnel¹. C'est donc un pouvoir de décision unilatérale qui est ainsi reconnu à l'administration au regard du fonctionnement du service.

La situation est assez analogue en ce qui concerne les sanctions de l'inexécution ou de la mauvaise exécution du service; le ministre a, dans ces hypothèses, le pouvoir de prendre des mesures qui vont de l'avertissement à la résiliation, et qui rappellent singulièrement par certains côtés l'exercice du pouvoir disciplinaire².

Le caractère qui se dégage de cet ensemble de clauses est encore précisé par des dispositions spéciales de certaines conventions. Nous aurons ainsi l'occasion d'étudier un accord qui prévoit une révision des clauses du contrat et de certaines conditions d'exécution du service, en fonction des variations survenues dans l'indice général des prix; cette intervention de l'échelle des prix ou de l'index économique destinée à assurer à travers toutes les modifications survenues dans la vie économique, le fonctionnement continu du service, est, à l'heure actuelle assez caractéristique des conventions administratives³.

Enfin, si les conventions actuelles ne contiennent pas de référence expresse à la compétence de la juridiction administrative en cas de litige, la convention la plus ancienne qui ait été conclue avec une compagnie

1. *Infra* chap. IV § 1^{er}.

2. *Infra*, chap. VI § 1^{er}.

3. *Infra*, chap. VI § 2.

de navigation aérienne, et qui ne prévoyait d'ailleurs l'obligation d'aucun service public régulier, contenait au contraire une disposition de cette nature¹.

L'examen de ces clauses nous conduit à une double conclusion. En premier lieu, la convention en question présente de la façon la plus nette tous les caractères bien définis de la convention administrative de service public. Elle contient trop de règles exorbitantes du droit privé, trop de dispositions de caractère administratif pour n'être pas soumise au régime juridique du droit public. Les conventions dont on peut le plus aisément la rapprocher sont les conventions conclues soit avec les compagnies de navigation maritime, soit avec les compagnies de transports publics par automobiles, dont le caractère administratif est certain².

En second lieu, si les conventions que nous étudions sont à un certain point de vue des contrats administratifs, elles ne sont des contrats qu'en partie, et elles renferment des dispositions relatives à l'organisation

1. C'est la convention conclue le 8 juillet 1921 avec la compagnie aérienne française (*Supra*, Introduction § 1^{er}). D'après son art. 23, « toutes les contestations qui peuvent s'élever à l'occasion de l'exécution « des services faisant l'objet du présent cahier des charges ou au sujet « de l'interprétation des clauses du contrat sont jugées administrativement « par le sous-secrétaire d'Etat, sauf recours au Conseil d'Etat. » Cette formule, indiquait clairement la volonté des parties.

2. V. pour les conventions conclues avec les compagnies de navigation maritime, Duguitt, op. cit. t. III p. 411; — Cons. d'Et. 20 mai 1904, *Rec.* p. 425; — Con. d'Et. 19 novembre 1909, *Rev. du dr. pub.* 1910 p. 81, note de M. Jèze; — Con. d'Et. 9 décembre 1925, Cie générale transatlantique, D. H. 1925 p. 119. — Pour les conventions conclues avec les compagnies de transports publics par automobiles, Mestre, *Génie civil*, janv. 1925 p. 17; — Cons. d'Et. 12 mars 1920, Cie des automobiles postales, *Rev. des concessions* 1920 p. 81; — 20 juillet 1917, Cie gén. des automobiles postales, D. P. 1917. 3. 25; — 25 novembre 1921, même Cie, D. P. 1925. 3. 17, note de M. Closset.

du service qui ne peuvent pas s'analyser en clauses contractuelles. Ces dispositions, qui sont distinctes du contrat proprement dit, constituent en réalité le règlement organique d'un service public. Ces dispositions sont toutes celles qui précisent, dans l'intérêt des usagers, la façon dont fonctionneront les services de transport. Elles ne font apparaître aucune prestation fournie à l'administration en échange d'un prix; sans doute les compagnies s'engagent, au moins éventuellement, à transporter le courrier postal lorsque ce service sera organisé, mais ce n'est là qu'un des aspects de la convention et le service rendu sur ce point est sans aucune proportion avec l'importance du concours financier de l'Etat¹. Il est donc impossible de voir dans les conventions des marchés de transport, c'est-à-dire des contrats administratifs purs et simples. La convention a pour objet non pas l'exécution de certaines prestations mais l'institution d'un service. Elle est passée en vue de ce service qui présente tous les caractères d'un service public, et nous sommes par là conduits à dire qu'il s'agit de la délégation à une entreprise privée de l'exploitation d'un service public².

1. La formule employée par l'art. 1^{er} des conventions décennales est la suivante : « La compagnie... s'engage à assurer un service régulier « de transports aériens pour voyageurs, marchandises et postes », etc. D'après les conventions annuelles le service est prévu seulement « pour « voyageurs et marchandises (postes éventuellement) ».

2. Le caractère de concession de service public est reconnu en général aux conventions conclues pour l'établissement de services de transports réguliers, soit entre l'Etat et les compagnies de navigation maritime, soit entre les collectivités publiques et les entreprises de services automobiles : Hauriou, *Précis de droit administratif* 10^e éd. 1921, p. 753, note 2 et p. 794; — L. Boyer, thèse citée; — V. cep. Jèze, op. cit(, III, 1926 p. 331 et 336; En ce qui concerne les entreprises de transports publics aériens, le caractère de service public a été contesté, au point

Quelle est la nature exacte de cette délégation? Se trouve-t-on en présence d'une concession proprement dite ou d'un affermage de service public? La différence consiste en ce que, dans la concession proprement dite, le concessionnaire est rémunéré par la faculté de percevoir des redevances sur les usagers du service, alors que l'affermage suppose une rémunération convenue à forfait entre l'administration et le fermier¹. D'autre part, en général, la durée de la convention d'affermage est moins longue que celle de la concession; les droits reconnus au fermier sont moins forts que ceux qui appartiennent au concessionnaire et la réglementation administrative est plus serrée. Les deux éléments de concession proprement dite et d'affermage peuvent d'ailleurs être combinés.

Dans l'ensemble, le critérium de la distinction paraît être surtout dans le mode de rémunération de l'exploitant du service. Or, les entreprises de transports publics aériens prélèvent des redevances sur les usagers des services qu'elles exploitent, et cette circonstance est tout à fait caractéristique de la concession de service public proprement dite. Les subventions qui sont versées par l'Etat, en attendant que le service puisse fonctionner avec ses propres ressources, et qui n'ont aucun caractère forfaitaire, ne changent pas cette situation; elles se rencontrent d'ailleurs dans beaucoup de concessions de services publics².

de vue de l'application de l'impôt sur le chiffre d'affaires, par une réponse de M. le ministre des Finances du 31 août 1922 à une question écrite de M. de Lubersac (*Rev. jur. int. loc. aér.* 1922 p. 544).

1. Rolland, *Précis de droit administratif*, 1926 p. 29.

2. *Supra*, Introduction, § 3.

Il faut encore nous demander dans quelle catégorie de concessions de services publics rentrent les conventions que nous étudions. Elles n'impliquent certainement aucun monopole¹; mais l'Etat prend, dans les conventions, l'engagement de ne favoriser aucune entreprise concurrente². Nous sommes donc en présence d'une concession de service public « à titre exclusif³ ».

Les conséquences de la nature juridique des conventions que nous avons dégagée sont importantes; elles consistent dans l'application du régime juridique spécial aux services publics et aux contrats administratifs, et de tous les principes qui régissent la convention de concession de service public.

Comme toutes les conventions de cette nature, les conventions conclues entre l'Etat et les compagnies de transports publics aériens comportent deux éléments nettement distincts : un élément réglementaire et un élément contractuel.

La partie réglementaire de la convention comprend l'ensemble des dispositions qui réglementent, de façon

1. « L'Etat ne garantit l'entreprise contre aucune concurrence » (Convention, 9 juillet 1924, art. 7 § 2; — Convention 1^{er} mars 1925, art. 8 § 2; — Convention 25 janvier 1927, art. 14 § 2; — Convention 19 février 1927, art. 15 § 2).

2. L'Etat... s'engage, tant que le présent contrat restera en vigueur, « à ne subventionner aucune autre entreprise sur les lignes définies » au cahier des charges (Textes cités à la note 1 ci-dessus).

Parfois aussi, les conventions reconnaissent aux entreprises un droit de préférence, à conditions et garanties techniques égales, au cas où certaines lignes complémentaires de leur réseau seraient éventuellement créées (Convention 9 juillet 1924, art. 7 § 2; — Convention 1^{er} mars 1925, art. 8 § 2).

3. Jèze, op. cit., III 1926 p 378 et s; — Hauriou, *Pécis de droit administratif*, 10^e éd. 1921 p. 761.

générale et impersonnelle, le fonctionnement du service concédé¹. Ces dispositions n'engendrent pas de droits et d'obligations réciproques, elles n'ont pas le caractère contractuel, elles constituent la loi du service public, et cette loi a la même nature que si le service était exploité en régie¹.

Il en résulte que toutes les règles propres aux services publics doivent être appliquées : c'est pourquoi l'administration garde la faculté de modifier la réglementation du service public², à l'égard de laquelle le concessionnaire se trouve dans une situation réglementaire générale. Il faut appliquer d'autre part la règle de l'égalité des citoyens devant les services publics, règle qui interdit au concessionnaire de consentir à certains usagers des conditions spéciales³. Il faut appliquer encore la règle de continuité du fonctionnement du service public, qui impose au concessionnaire et à ses agents l'obligation d'assurer ce fonctionnement dans toutes les circonstances⁴.

En dehors de cet élément réglementaire, il y a dans

1. Duguit, *op. cit.* t. I p. 302 et s. 313 et s., *Rev. du droit pub.* 1907, p. 411 et s.; — Jèze, *op. cit.* I. La technique juridique du droit public français, 1925 p. 60 et s. III. Le fonctionnement des services publics 1926, p. 9, 57, 349 et s.; — Hauriou, *op. cit.* p. 754, 757 et s.; — Rolland, Les retraites des cheminots et le droit du législateur d'imposer de nouvelles obligations à un concessionnaire de travaux publics, *Rev. du dr. pub.*, 1909, p. 520 et s. not. p. 527.

2. Rolland, Du droit du législateur de compléter ou d'interpréter les dispositions d'un acte de concession de travaux publics, *Rev. du dr. pub.* 1919 p. 116 et s. not. p. 125; — Duguit, *op. cit.* t. III p. 415 et s. Note de M. Hauriou au S. 1916. 3. 17; — Otto Mayer, *Droit administratif allemand*, t. IV p. 167.

3. Note de M. Mestre sous Dijon 1913, au S. 1917. 2. 105; — Jèze, *op. cit.*, III 1926 p. 20.

4. Rolland, La grève des agents d'un service public concédé, *Rev. du dr. pub.* 1910 p. 504 et s. not. p. 508 et 520; — Rolland, *Chronique administrative*, même revue 1910, p. 740, — 1911, p. 99, — 1916, p. 587;

la concession de service public un élément contractuel. Le caractère proprement contractuel appartient à toutes les clauses qui créent, entre le concédant et le concessionnaire, des créances et des dettes, des rapports de droit et d'obligation; telles sont essentiellement les clauses de subvention et de partage des bénéfices. A leur égard, le concessionnaire du service public et la collectivité concédante sont engagés dans un lien de droit individuel, ils sont dans une situation de créancier ou de débiteur¹.

L'élément réglementaire et l'élément contractuel ne sont d'ailleurs pas isolés l'un de l'autre, mais au contraire dans un rapport étroit. C'est à raison des clauses réglementaires que les clauses contractuelles ont été posées. Il en résulte que les modifications survenues dans le fonctionnement réglementaire du service ont leur répercussion sur le contrat proprement dit. C'est ainsi que les modifications spécialement apportées par l'administration aux conditions d'exploitation du service, lorsqu'elles aboutissent à rendre plus lourde la charge du concessionnaire, entraînent à son profit un droit à indemnité². Il en est de même, en vertu de la jurisprudence de l'imprévision, des modifications survenues dans les conditions économiques du fonc-

1. Jèze, Rapports juridiques, entre l'administration et le concessionnaire d'un service public, Note sous Cons. d'Et. 31 mai 1907, *Deplanque Rev. du dr. pub.*, 1907 p. 678 et s.; — Rieu, De la nature juridique des concessions de travaux publics, th. Paris 1923; — Redenil, Nature juridique de la concession de service public, th. Bordeaux 1925.

2. Duguit, op. cit. t. III p. 418 et 424; — Roubier, Influence du changement des circonstances sur les contrats de droit public, th. Lyon. 1914; — Furluna, Le fait du prince, th. Paris 1924.

tionnement du service, lorsqu'elles rendent la charge du concessionnaire beaucoup plus onéreuse¹.

La situation du concessionnaire de service public est due à une situation complexe, mêlée d'élément réglementaire et d'élément contractuel. La même observation peut être faite à l'égard des agents du concessionnaire, qui sont liés à l'entreprise par un contrat de louage de services, mais dont la situation, les avantages et les devoirs sont aussi fixés en partie par le règlement du service public contenu dans l'acte de concession².

1. Duguit, op. cit. t. III p. 409 et 411; — Notes de M. Hauriou au S. 1916. 5. 17 et 1917. 3. 33; — Notes de M. Jèze, *Rev. du dr. pub.* 1920, p. 64 et 486; — Note de M. Closset au D. P. 1925. 3. 17.

2. Rolland, Article cité, *Rev. du dr. pub.* 1910 p. 509 et *Précis* p. 84; — Jèze, Conséquences résultant de la nature juridique d'une amnistie générale, La réintégration des cheminots, même revue 1924 p. 621 et s. not. p. 632.

CHAPITRE III

LA CONVENTION ET L'ORGANISATION DE L'ENTREPRISE

§ 1^{er}. — L'organisation de l'entreprise.

Les conventions posent plusieurs règles relatives à la constitution des entreprises. Nous avons dit que les compagnies de transports aériens revêtaient la forme de sociétés anonymes par actions et que leur constitution était régie à ce titre par le droit commercial.

Elles sont régies en outre par leurs statuts; toutes les modifications qui peuvent être apportées à ces statuts sont soumises à l'approbation du ministre chargé de la navigation aérienne, ce qui confère à l'administration un droit de regard sur la constitution des sociétés¹.

Enfin les conventions et les cahiers des charges contiennent à cet égard des dispositions importantes. Les principales ont trait à la nationalité des entreprises et de leurs agents, et aux garanties qui sont prises par l'administration contre l'ingérence d'éléments étrangers.

1. Convention du 9 juillet 1924, art. 11; — Convention du 1^{er} mars 1925, art. 12; — Cahier des charges communes aux entreprises à conventions annuelles du 14 janvier 1927, art. 26.

Ces dispositions relatives aux conditions de nationalité sont intéressantes en ce qu'elles constituent un aspect d'une politique qui est suivie actuellement par la plupart des Etats et qui tend à maintenir sous le contrôle d'éléments nationaux les entreprises concessionnaires de services publics, et même parfois toutes les grandes entreprises dont le rôle paraît essentiel à l'économie générale du pays.

On sait que le critérium dégagé par le droit commercial en ce qui concerne la nationalité des sociétés est fondé sur le lieu du siège social. Une société de commerce a la nationalité du pays sur le territoire duquel elle a son siège social réel, c'est-à-dire son établissement principal, et où par suite fonctionnent ses organes directeurs¹. Il s'ensuit qu'une société peut choisir, avec le lieu de son siège social, la législation qui la régira et sa nationalité; il est normal, en effet, de penser que ses fondateurs ont entendu se référer à la loi du pays du siège de la société.

Mais un pareil critérium de la nationalité des sociétés ne tient aucun compte de la nationalité des personnes qui exercent sur la société une influence dirigeante, soit en prenant part à l'administration, soit en détenant une partie des capitaux de l'entreprise. Et c'est pourquoi, dans les matières où le droit public est intéressé, la jurisprudence a dû parfois renoncer à cette notion pour y substituer une notion de

1. Lyon-Caen et Renault, *Traité de droit commercial*, II, n°1 167;— Pic, *Des sociétés commerciales*, III—n°2067 et s.—Cuq, *La nationalité, des sociétés*: — Pillet, *Des personnes morales en droit international privé*.

contrôle économique fondée sur la nationalité des dirigeants et des propriétaires d'actions¹.

C'est pourquoi aussi les administrations, lorsqu'elles concèdent des services publics à des entreprises privées, ou lorsqu'elles accordent à des entreprises privées certains avantages spéciaux, se préoccupent à l'ordinaire de vérifier et de maintenir le caractère national de ces entreprises autrement qu'en se référant au critérium du siège social qui résulterait des règles du droit commercial.

Elles prennent alors des garanties en ce qui concerne la nationalité des personnes qui tiennent en mains les destinées de l'entreprise, c'est-à-dire des administrateurs, des actionnaires, des agents directeurs. C'est là une tendance qui se développe avec l'extension de l'intervention administrative dans des services d'ordre économique².

1. J. Boyer, *La prépondérance nationale dans les sociétés par actions*, th. Paris 1926, p. 42 et s.; — R. Michel, *Le contrôle économique des sociétés et ses rapports avec leur nationalité*, 1923; — Lyon-Caen, *Les conditions à exiger pour que les sociétés soient françaises*, Clunet, 1917, p. 5; — Pic, *Contribution à l'étude de la nationalité des sociétés*, Clunet 1917 p. 841; — Niemeyer, *Les sociétés de commerce*, *Rec. des cours de l'Académie de droit international*, 1924 t. III p. 33; — Trib. arbitral mixte franco-allemand, 27 octobre 1923, S. 1924.2.25. et la note de M. Hamel; — Colmar, 29 octobre 1925, S. 1927.2.33, et la note de M. Niboyet.

2. Parmi les entreprises dont les dirigeants sont soumis à des conditions de nationalité, nous citerons la Banque de France (Loi 24 germinal an XI), les compagnies de navigation maritime (Pic, *Des sociétés commerciales*, t. III n° 2090), les entreprises d'énergie hydraulique (Loi 16 octobre 1919, art. 26), les entreprises minières (Loi 9 septembre 1919 et décret 21 avril 1920), les banques populaires régies par la loi sur le crédit au petit et au moyen commerce, à la petite et à la moyenne industrie (Loi 13 mars 1917 art. 14); — *Adde*, *Projet de loi 27 janvier 1920* (Chambre, doc. parl. n° 248) sur le séjour et l'établissement des étrangers en France, art. 16; — *Projet de loi 29 mars 1927* sur l'exploitation du monopole des allumettes (Doc. parl. Chambre n° 4233). — Cette tendance s'est même manifestée parfois en dehors des entreprises

Pour les entreprises de transports aériens, les conventions exigent que la nationalité française appartienne au président du Conseil d'administration, aux administrateurs délégués, aux commissaires aux comptes, aux deux-tiers des administrateurs et au personnel dirigeant.

Cette garantie est encore renforcée par une autre : toutes les personnes en question doivent être agréées par le ministre chargé de la navigation aérienne¹.

L'administration veut également s'assurer, dans une certaine mesure, de la nationalité des détenteurs du capital. Le seul moyen pour y parvenir est de proscrire les titres au porteur, parce qu'ils se refusent à révéler la personnalité de ceux qui les détiennent².

gérant des services publics ou bénéficiant d'avantages spéciaux de la part de l'administration (Blondel, *La crise sociale et économique de l'Angleterre*, 1922; — Rapport de M. Lévy-Ullman à la Soc. d'études législatives sur l'accession des étrangers à la propriété immobilière, *Bulletin*, 1924, p. 418).

1. Décret 4 mars 1922, art. 3; — cahiers des charges, 9 juillet 1924 et 1^{er} mars 1925, art. 5; — cahier des charges, 14 janvier 1927, art. 2. Pour les entreprises à conventions décennales, l'art. 3 du décret du 4 mars 1922 prend une autre précaution : les délibérations du conseil d'administration ne sont valables que si le nombre des membres qui y ont pris part dépasse la moitié du nombre des administrateurs en exercice.

Ces conditions se retrouvent dans la plupart des conventions conclues par les Etats étrangers en matière de transports aériens; — Décret-loi italien 18 octobre 1924, art. 1^{er} (*Rev. jur. int. loc. aér.* 1925 p. 182); — Loi danoise 1^{er} mai 1923, art. 34 (*ibid.* 1923 p. 516), etc. Des conditions de nationalité sont même posées parfois pour les filiales des sociétés étrangères fonctionnant sur le territoire national. Prescriptions hongroises, 30 décembre 1922, art. 20 (*ibid.* 1924 p. 468).

2. Pic, *Des sociétés commerciales*, III, n° 2091; — Thaller, *Esquisse de réforme de la législation des étrangers*, *Rev. pol. et parl.*, septembre et octobre 1917; — Observations de M. Lévy-Ullman à la Société d'études législatives, *Bull.* 1924 p. 145; — Baudot, *De la suppression des titres au porteur*, th. Lyon. 1921.

Les titres au porteur sont prohibés en France pour la Banque de France (Loi 24 germinal an XI), en Suède pour les sociétés minières (Loi 30 mai 1916), en Norvège pour les sociétés forestières (Loi 18 septembre 1909). — La loi italienne du 18 octobre 1924 et la loi danoise du 1^{er} mai 1923, citées ci-dessus, exigent que les deux-tiers du capital des entreprises de transports aériens appartiennent à des nationaux.

C'est pourquoi il est stipulé dans trois des conventions que les actions doivent rester nominatives, et qu'elles ne peuvent être cédées qu'à des personnes agréées par l'administration. D'après les mêmes conventions, au cas d'augmentation du capital, les actions nouvelles ne peuvent être souscrites que par des personnes agréées¹. C'est là un moyen de contrôle de l'orientation générale de la société particulièrement efficace.

§ 2. — Le contrôle administratif.

Les garanties prises dans les conventions au sujet de l'organisation interne des entreprises ne suffisent pas. Elles donnent l'assurance que les sociétés ne tomberont pas sous le contrôle d'éléments étrangers ou paraissant peu souhaitables au regard de l'intérêt public.

Mais l'administration veut en outre exercer un contrôle sur les décisions mêmes des organes de l'entreprise, et en quelque manière sur son orientation générale. Elle ne se contente pas d'exercer du dehors un droit de regard; elle veut avoir, au sein même de l'entreprise, des agents qui en observent la marche et qui puissent même participer aux décisions.

Ce contrôle administratif peut être plus ou moins poussé, et il est susceptible de toutes sortes de nuances. Néanmoins, on peut distinguer, dans l'ensemble, deux

¹ Convention 9 juillet 1924, art. 6; — Convention 1^{er} mars 1925, art. 5; — Convention 19 février 1927, art. 12.

types de contrôle. Ou bien l'administration désigne un commissaire du gouvernement, qui assiste aux réunions des organes directeurs, y présente des observations, y dispose parfois d'un droit de veto, et renseigne dans tous les cas les agents publics¹. Ou bien, allant plus loin, l'administration procède elle-même à la désignation soit du directeur de l'entreprise, soit de membres du Conseil d'administration².

Le système adopté pour les compagnies françaises de transports aériens est celui du contrôle exercé par un commissaire du gouvernement. Le commissaire du gouvernement près de chaque entreprise est un fonctionnaire appartenant à l'administration des finances ou de l'aéronautique¹.

1. La tendance actuelle paraît être à l'extension du système de contrôle par le procédé du commissaire du gouvernement. Procédé fréquemment employé pour les théâtres subventionnés (Block, Dictionnaire v°. Théâtres et spectacles, n° 11), il est admis pour les banques coloniales (Girault, Traité de colonisation, 4^e éd. 1923 2^e partie II p. 256, 266, 267, 5^e éd. 1927 IV p. 440), pour les compagnies de navigation maritime (L. Boyer, thèse citée, p. 118); il a été consacré par la loi du 16 octobre 1919 et par l'art. 12 du décret du 18 octobre 1923 sur les concessions d'énergie hydraulique, pour les cas où l'Etat intervient dans les sociétés comme obligatoire; il est prévu par la loi du 27 mai 1921 sur l'aménagement du Rhône; par l'art. 17 du décret du 28 décembre 1926 pour les entreprises concessionnaires d'établissement de postes de radiodiffusion; par le projet de loi voté par la Chambre le 21 février 1923 sur les mines de potasse d'Alsace (art. 5). Il fonctionne également aux Pays-Bas pour la compagnie royale de navigation aérienne (*Rev. jur. int. loc. aér.* 1924, p. 93). — V. Rolland, L'Etat actionnaire, *Bull. de la Soc. d'ét. législatives*, 1924, p. 58.

2. Le procédé de la nomination du directeur de l'entreprise est employé pour la Banque de France et le Crédit Foncier de France. La désignation par l'Etat d'un certain nombre d'administrateurs est admise par la loi du 27 mai 1921 sur l'aménagement du Rhône; par la convention conclue avec la Compagnie des Messageries maritimes et approuvée par la loi du 28 juillet 1921 (J. Boyer, th. citée p. 182); par le projet de loi du 29 mars 1927 sur le monopole des allumettes.

Cette hypothèse doit être distinguée de celle où l'Etat désigne des membres du conseil d'administration parce qu'il intervient dans la société comme actionnaire (*Infra*, chap. V § 2.)

1. Décret 30 octobre 1923 J. O. 8 novembre 1923.

Ses pouvoirs sont précisés par la convention¹. Le commissaire du gouvernement n'a qu'une mission de contrôle et non pas de décision. Il n'a pas à se substituer aux organes de l'entreprise ni à s'immiscer dans le fonctionnement des services. Mais il a le droit de tout voir et de tout connaître; la société doit lui fournir tous les renseignements et lui communiquer toutes les pièces qu'il demande.

Le commissaire du gouvernement assiste aux séances du conseil d'administration et de l'assemblée générale. Il peut y présenter des observations. Bien plus, il dispose d'un droit de veto suspensif à l'égard de toutes les décisions prises par les organes de l'entreprise et de tous les actes d'administration faits par eux; lorsqu'il estime qu'un de ces actes ou de ces décisions est contraire soit à la convention, soit aux intérêts de l'Etat, il peut exiger que l'exécution en soit ajournée, jusqu'à ce qu'une décision ait été prise par le ministre; en pareil cas, cette décision doit intervenir dans le délai d'un mois.

Il est certaines questions qui sont obligatoirement soumises au commissaire du gouvernement, dans le but d'éviter l'accroissement des dépenses. Ce sont les marchés d'une certaine importance, et toutes les mesures susceptibles d'entraîner une augmentation permanente des dépenses. Si le commissaire du gouvernement est en désaccord avec la compagnie sur ce

1. Cahier des charges 9 juillet 1924, art. 28; — Cahier des charges 1^{er} mars 1925, art. 29; — Cahier des charges 14 janvier 1927, art. 25.

point, le ministre doit statuer dans les quinze jours¹.

Le commissaire du gouvernement peut, d'autre part, en vue du même objet, provoquer l'étude par l'entreprise des mesures susceptibles d'entraîner une diminution des dépenses².

En dehors du commissaire du gouvernement au siège social de l'entreprise, l'administration peut également désigner, dans les différentes escales, des fonctionnaires qui la représentent auprès des agents du concessionnaire, et qui ont une mission d'information.

Quant au procédé de la désignation d'un certain nombre d'administrateurs, il n'est pas employé pour les entreprises de transports aériens; mais nous avons dit que l'administration s'était réservé le pouvoir d'agréer une notable partie des membres du Conseil d'administration et tous les agents du personnel dirigeant³.

1. La sanction de cette règle est la suivante : si la compagnie ne se conforme pas à la décision du ministre, les dépenses nouvelles résultant du marché ou de la mesure non approuvée peuvent être rejetées du compte d'exploitation, et par suite ne pas entrer en compte au point de vue de la subvention de l'Etat (*Infra*, ch. V. § 1^{er}.)

2. La sanction de cette règle est la même que pour la précédente. En cas de désaccord, le ministre décide de l'acceptation ou du rejet des dépenses en question au point de vue du compte d'exploitation.

3. *Supra*, § 1^{er}.

CHAPITRE IV

LA CONVENTION ET LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE

§ 1^{er}. — Le service, le personnel et le matériel.

Les règles relatives au fonctionnement du service assuré par les entreprises sont fixées de façon très précise par les conventions et les cahiers des charges. Parmi ces règles, les unes ont trait au service de transport proprement dit, les autres au personnel de l'entreprise, d'autres encore au matériel.

Le service à effectuer par chaque entreprise comprend des voyages réguliers, qui sont obligatoires pour elles, et des voyages supplémentaires, qui ne peuvent entrer en compte pour le calcul de la subvention que sous certaines conditions.

En ce qui concerne les voyages réguliers, les conventions et les cahiers des charges déterminent les lignes qui doivent être exploitées et la fréquence des voyages à effectuer sur chaque ligne.

Mais ces règles posées par les conventions ne sont pas rigides, et le pouvoir d'y apporter les précisions nécessaires est formellement reconnu à l'administra-

tion. C'est ainsi que les horaires sont fixés de façon unilatérale par le ministre chargé de la navigation aérienne, sur l'avis de la compagnie intéressée. C'est également le ministre qui fixe seul les itinéraires et les distances qui doivent servir de base à l'établissement des tarifs, la convention les déterminant seulement pour l'entrée en vigueur du service¹.

D'après une convention, le ministre a le pouvoir de modifier unilatéralement la fréquence des voyages et d'ordonner la prolongation du service au delà de la période de l'année pendant laquelle il est prévu². D'après une autre, il peut ordonner à la fois cette même prolongation et la substitution d'un trajet nouveau au trajet pratiqué au moment de la convention³.

Quant aux voyages supplémentaires, ce sont ceux qui, n'étant pas prévus par la convention ni prescrits par le ministre, n'entrent en compte au point de vue de l'intervention financière de l'Etat que sous certaines conditions. Le nombre total en est fixé chaque mois par le directeur du service de la navigation aérienne. Il faut en outre que la compagnie justifie qu'ils étaient rendus nécessaires par quelque circonstance⁴.

D'autres règles sont relatives au personnel des entreprises, et en particulier au personnel navigant. La liberté des entreprises est très restreinte en ce qui concerne l'effectif des agents de bord et leur recrutement

1. Décret 4 mars 1922, art. 10; — Cahier des charges 9 juillet 1924, art. 2 et 4. — Cahier des charges 1^{er} mars 1925, art. 2 et 4; — Cahier des charges 14 janvier 1927, art. 8.

2. Convention 19 février 1927, art. 4.

3. Avenant 1^{er} février 1927, art. 1^{er}.

4. Conventions décennales, art. 3; — Conventions annuelles, art. 1^{er}.

L'effectif de ce personnel présente un intérêt à la fois au point de vue de la sécurité des voyages et au point de vue de la constitution des réserves nécessaires à la flotte d'Etat. Aussi les conventions fixent-elles, en général l'effectif obligatoire de ces agents¹.

Au point de vue du recrutement des agents, les conventions décident que les agents de bord doivent être agréés par l'administration². Elles leur imposent en outre certaines conditions de nationalité et de qualité professionnelle. C'est ainsi que, d'après les conventions décennales, les agents de bord et les mécaniciens doivent être français³. D'autre part, en dehors de l'exigence des brevets d'aptitude, qui résulte de la législation générale, les conventions stipulent que les agents de bord doivent être maintenus en parfait état d'entraînement professionnel.

Pour les autres agents que les agents techniques dont nous venons de parler, la liberté de choix des entreprises est également limitée par les règles relatives aux emplois réservés.

On sait que les lois du 30 janvier 1923 et du 18 juil-

1. Décret 4 mars 1922, art. 10; — Convention, 9 juillet 1924, art. 6; — ce dernier texte ajoute qu'au cas de modification du service rendant nécessaire une augmentation du nombre des agents, les nouveaux effectifs sont fixés par le ministre.

2. Convention 9 juillet 1924, art. 5; — Convention 1^{er} mars 1925, art. 5; — Cahier des charges 14 janvier 1927, art. 2.

3. Décret 4 mars 1922, art. 4, modifié par le décret 6 septembre 1924 (*Bull. lég. Dal.* 1924 p. 600). Ce texte prévoit cependant une dérogation à la règle en faveur des entreprises subventionnées par des Etats étrangers pour les mêmes lignes qui font l'objet de la convention conclue avec l'Etat français; donc ce cas, un avenant peut déterminer la proportion des agents appartenant à la nationalité des Etats intéressés susceptibles d'être employés sur la ligne, en tenant compte de l'importance des subventions allouées par ces Etats.

let 1924 ont subordonné toute concession ou subvention en faveur d'une entreprise, de la part de toute administration publique, à la condition que le cahier des charges de cette entreprise réserverait un certain nombre d'emplois, soit aux invalides de guerre, soit aux militaires engagés, rengagés ou commissionnés. En application de ces textes, les cahiers des charges des entreprises déterminent la proportion des emplois réservés¹.

Ajoutons, en ce qui concerne le personnel, que les conventions ne contiennent pas de dispositions spéciales sur les conditions du travail. C'est donc la législation générale qui s'applique en cette matière, et notamment la législation relative aux accidents du travail².

Nous avons dit, enfin, que les conventions contenaient des règles relatives au matériel. Ces règles ont trait à l'effectif des appareils, à leur nationalité, à leur qualité technique.

Les conventions déterminent l'effectif minimum des appareils volants, ou déclarent que leur nombre doit être toujours suffisant pour assurer le service; en outre

1. Loi 30 janvier 1923, art. 7 (*Bull. lég. Dal.* 1923 p. 76), et règlement 13 juillet 1923, art. 26 et s. (*ibid.* p. 428); — Loi 18 juillet 1924, art. 3 (*Bull. lég. Dal.* 1924 p. 492), et règlement 16 juin 1925, art. 21 et s. (*ibid.* 1925 p. 363); — Décret 5 juillet 1924 (*J. O.* 13 juillet 1924), déterminant la nature et la proportion des emplois réservés dans les entreprises de transports aériens; — Tableaux annexés aux cahiers des charges; — Dubois, Les emplois réservés, 1927.

2. Le décret-loi italien du 11 janvier 1925 impose aux entreprises de transports aériens l'obligation d'assurer leur personnel contre les risques de la profession (*Rev. jur. int. loc. aé.* 1926 p. 185).

ces appareils doivent être en principe affectés exclusivement au service prévu¹.

Les aéronefs doivent être de nationalité française, puisque les aéronefs ont une nationalité²; mais en outre une règle est posée dans l'intérêt de l'industrie française des constructions aéronautiques : les aéronefs des entreprises de transport doivent être de construction française³.

Les conventions posent encore des règles au sujet de la qualité technique du matériel. Les aéronefs doivent appartenir à des types agréés par l'administration. En dehors de l'obligation des certificats, qui résulte de la législation générale, les conventions précisent souvent les conditions techniques que doivent remplir les appareils pour pouvoir bénéficier de l'agrément. Elles imposent aux entreprises l'obligation d'assurer la sécurité et le confort des voyages, et reconnaissent au ministre le pouvoir de leur adresser des prescriptions à ce sujet.

D'autres dispositions sont relatives aux instruments de bord et aux dispositifs de bord intéressant la sécu-

1. Cahier des charges 9 juillet 1924, art. 6 (ce texte donnant au ministre le pouvoir de déterminer les nouveaux effectifs au cas de modification apportée au service), et art. 9; — Cahier des charges 1^{er} mars 1925, art. 11; — Cahier des charges 14 janvier 1927, art. 9 et 10.

2. *Supra*, chap. 1^{er} § 2.

3. En ce qui concerne les entreprises à conventions décennales, l'art. 4 du décret du 4 mars 1922, modifié par le décret du 6 septembre 1924 précité, dispose même que le matériel volant doit être construit par une entreprise française installée en France, dans les colonies ou pays de protectorat. Des dérogations peuvent être admises, dans les mêmes conditions que pour le personnel de bord, en faveur des entreprises subventionnées par des Etats étrangers. Des dispositions analogues existent dans les conventions conclues avec les entreprises de transports maritimes en ce qui concerne les navires (L. Boyer, *th. citée*, p. 108).

rité, qui doivent appartenir à des types agréés par l'administration¹.

Les conventions prévoient, par ailleurs, certaines règles applicables au cas où les appareils feraient l'objet d'une réquisition; leur valeur doit alors être réputée égale à leur prix d'achat diminué d'une certaine somme représentant l'amortissement et calculée à raison du nombre des heures de vol effectué².

Nous avons parlé déjà du régime juridique des aéronefs appartenant aux entreprises de transports publics, et nous avons dit que, d'après la législation générale relative à la navigation aérienne, c'était celui des aéronefs privés. Mais il s'agit d'aéronefs privés qui sont affectés par les conventions au fonctionnement d'un service public³.

§ 2. — Les tarifs et les transports postaux.

Les recettes encaissées par les compagnies de transports aériens à titre de rémunération des services rendus par elles au public se divisent en deux catégories suivant le mode de la perception. Ces catégories correspondent au transport des passagers et des voya-

1. Cahier des charges 9 juillet 1924, art. 7 et 8; — Cahier des charges 1^{er} mars 1925, art. 7 et 8; — Cahier des charges 14 janvier 1927, art. 4, 5 et 6.

2. Cahier des charges 9 juillet 1924, art. 38; — Cahier des charges 1^{er} mars 1925, art. 39; — Cahier des charges 14 janvier 1927, art. 34.

3. D'après le décret-loi italien du 11 janvier 1925 cité ci-dessus, art. 3, ces appareils ne peuvent faire l'objet d'une saisie pendant la durée des voyages. V. *Supra*, chap. 1^{er} § 2.

geurs d'une part, au transport des dépêches postales et des colis postaux, d'autre part.

A l'égard des passagers et des voyageurs, les redevances qui peuvent être perçues par les compagnies pour prix des transports effectués par elles font l'objet des tarifs. Ces tarifs, dont l'existence est prévue par les conventions conclues entre l'Etat et les compagnies, sont homologués par le ministre chargé de la navigation aérienne. L'homologation doit intervenir dix jours au moins avant leur mise en vigueur, et les tarifs doivent être affichés¹.

Les tarifs ainsi homologués par l'administration, en exécution de la convention instituant le service, ont donc un caractère réglementaire, au même titre que les tarifs de chemins de fer². Il en résulte qu'ils sont indistinctement applicables à tous, et que les compagnies ne pourraient conclure des traités particuliers ayant pour effet de consentir des conditions spéciales en faveur de certains usagers.

Mais des dérogations aux tarifs ordinaires, sous forme de réductions, sont prévues parfois par la convention. La principale est établie en faveur de certains agents publics, notamment des fonctionnaires et militaires servant hors du territoire continental sur les lignes reliant le continent au pays où ils exercent leurs fonctions³.

1. Cahier des charges 19 juillet 1924, art. 11; — Cahier des charges, 1^{er} mars 1925, art. 12; — Cahier des charges 14 janvier 1927, art. 9.

2. V. ci-dessus chap. II § 2; — sur l'homologation des tarifs, par opposition à la fixation d'un tarif maximum, v. Jèze, La concession de service public, *Rev. du dr. pub.* 1925, p. 594.

3. Cahier des charges 14 janvier 1927, art. 10; — convention 25 janvier 1927, art. 5; — convention 19 février 1927, art. 5. — Les autres

D'autre part, les transports de l'Etat bénéficient, en général, à condition que l'entreprise soit prévenue trois jours à l'avance de la priorité d'utilisation du tonnage disponible¹.

Les transports de l'Etat les plus importants sont les transports postaux, qui sont soumis à un régime particulier.

Les conventions font aux compagnies une obligation d'assurer le transport des dépêches postales et des colis postaux qui peuvent leur être remis par l'administration des postes. Ce transport s'effectue alors, à l'égard de l'administration des postes, sous la responsabilité des compagnies. D'autre part, les transports postaux bénéficient de la priorité qui appartient à tous les transports de l'Etat, et ils ont même la priorité sur les autres transports de l'Etat².

Mais les conditions de la rémunération des compagnies ne sont pas déterminées, comme pour les transports ordinaires, par les seules conventions. Celles-ci se bornent à fixer le maximum de la rémunération des compagnies, qui correspond au montant des surtaxes perçues par l'administration des postes sur les usagers. Pour le surplus, elles renvoient à des contrats spéciaux qui doivent être conclus entre l'administration des postes et les entreprises.

réductions visent les fonctionnaires et militaires des services de l'aéronautique, les agents diplomatiques et consulaires, les membres d'associations aéronautiques, les collectivités; des billets gratuits de publicité peuvent être délivrés dans une certaine proportion; le personnel et le matériel de l'entreprise circulent gratuitement.

1. Cahier des charges 19 juillet 1924, art. 13; — Cahier des charges 1^{er} mars 1925, art. 14.

2. Cahier des charges 19 juillet 1924, art. 12 et 13; — Cahier des charges 1^{er} mars 1925, art. 13 et 14.

Ce sont ces contrats qui déterminent les obligations des entreprises au point de vue des transports postaux. Comme tous les contrats passés par l'administration avec des entreprises en vue d'assurer l'acheminement des correspondances postales, ils constituent des marchés administratifs de transport¹. Ils réalisent par ailleurs une dérogation à l'interdiction générale des traités particuliers que nous avons signalée et qui est une règle habituelle aux services publics².

La rémunération des compagnies, en vertu des conventions organiques des services et des contrats postaux, consiste dans l'allocation à leur profit du montant des surtaxes postales qui sont encaissées par l'administration des postes, en outre des taxes ordinaires, pour les correspondances destinées à la voie aérienne. Comme pour les taxes elles-mêmes, le tarif de ces surtaxes est fixé par le législateur. En pratique, les lois donnent souvent compétence au chef de l'Etat pour fixer par décrets le tarif des surtaxes; ces décrets sont alors soumis à la ratification législatives³.

1. Jèze, *Les principes généraux du droit administratif* 3^e éd. 1926, *Le fonctionnement des services publics*, p. 332; — Cons. d'Et. 20 juillet 1917, *Cie générale des automobiles postales*, Rec. p. 586; — 16 octobre 1918, *Gouvernement général de l'Algérie*, Rec. p. 895.

2. Ces contrats ne sont pas publiés.

3. Loi 22 mars 1924, art. 79; — Loi 13 juillet 1925, art. 167; — Loi 29 avril 1926, art. 68. — Ce système est différent de celui qui a été adopté à l'égard des compagnies de navigation maritime. Ces compagnies sont tenues, aux termes de leurs conventions avec l'Etat, de transporter gratuitement toutes les dépêches qui leur sont remises dans les ports desservis par leurs paquebots (L. Boyer, thèse citée, p. 104). C'est pourquoi on appelle parfois en pratique « subventions postales » les subventions allouées par l'Etat aux compagnies de transports maritimes. — Sur l'importance du trafic postal aérien, v. Vivent, op. cit. p. 64.

Dans les relations postales internationales, il est admis que les prix ordinaires de transit ne s'appliquent pas aux services aériens. Les frais de transport des dépêches chargées dans les aérodromes de chaque pays pour le service international sont déterminés par les administrations des postes des pays desservis, après entente avec les compagnies intéressées¹.

1. Convention postale universelle de Stockholm du 28 août 1924 ratifiée par la France le 9 août 1925 (*Rev. jur. int. loc. aé.* 1926, p. 94); V. Rolland, De la correspondance postale et télégraphique dans les relations internationales, 1901; — Berthélemy, Droit administratif 9^e éd. 1921, p. 760.

CHAPITRE V

LA CONVENTION ET LE REGIME FINANCIER DE L'EXPLOITATION

§ 1^{er}. — Le concours financier de l'Etat.

Les dispositions financières constituent la partie proprement contractuelle de la convention¹. Leur objet essentiel est d'assurer le concours de l'Etat aux charges du service, par le procédé de la subvention².

Nous avons dit que cette subvention constituait actuellement la principale ressource des entreprises de transports publics aériens. Il s'agit d'une subvention obligatoire, en ce sens que l'Etat s'engage, par la convention, à la servir pendant toute la période pour laquelle ces conventions sont conclues; il y a toutefois une réserve : l'engagement de l'administration est limité au montant des crédits ouverts³.

Le mécanisme financier du concours de l'Etat a varié. Dans l'ensemble, trois systèmes de subvention

1. *Supra*, chap. II § 2.

2. *Supra*, Introduction § 3.

3. « Pendant toute la durée de la présente convention, l'Etat s'engage à subventionner la compagnie... dans les limites des crédits fixés annuellement par la loi de finances. » (Conventions du 9 juillet 1924, du 1^{er} mars 1925, du 25 janvier 1927 et du 19 février 1927, art. 3)

ont été adoptés successivement, dont nous allons décrire les traits dominants.

Le premier système résulte du « règlement d'attribution des primes à la navigation aérienne » élaboré par l'administration de l'aéronautique en 1920¹. Ce système, nous l'avons rappelé, était exclusif de la constitution d'un service public; il se bornait à prévoir l'allocation de primes à toutes les entreprises qui réunissaient certaines conditions. L'administration demandait seulement à ces entreprises un engagement d'assurer régulièrement leur service.

Le système d'allocation des primes était assez compliqué. Pour répondre aux différents intérêts que présentait l'exploitation, on avait créé quatre primes distinctes, ayant chacune son régime propre.

C'était la prime d'amortissement et d'entretien, qui mettait à la charge de l'Etat les trois-quarts des frais d'amortissements du matériel calculés suivant une certaine formule. C'était aussi la prime d'équipage, qui variait avec la force motrice des appareils. C'était encore la prime de transport, proportionnelle à la vitesse et à la capacité. Enfin la prime militaire était une prime d'amortissement supplémentaire pour tout appareil présentant un intérêt militaire défini, aux points de vue notamment de la vitesse, de la capacité ascensionnelle et de la charge utile.

Un second système d'intervention financière de l'Etat fut adopté, à partir de 1922, avec les conventions qui

1. Paru sans date au *Bulletin de la navigation aérienne*, 1920 p. 62.

instituèrent et réglementèrent un service public des transports aériens¹.

On voulait encore agir sur les entreprises de plusieurs façons et tenir compte, au point de vue financier, des différents aspects de l'exploitation. Ainsi fut maintenu le régime de la pluralité des primes. Toutefois, il n'en subsista que trois.

La première était la prime d'achat, qui avait pour objet de faciliter l'acquisition des aéronefs, et aussi les remplacements nécessaires au renouvellement de la flotte. La prime d'achat était d'un montant égal à la moitié du prix de l'appareil acheté; mais un maximum lui était fixé, qui était égal à la moitié d'un prix théorique calculé suivant une formule établie par les conventions.

La seconde prime était la prime kilométrique, allouée en proportion du nombre des kilomètres parcourus par les aéronefs sur les lignes prévues par les conventions. Elle avait ainsi pour objet d'encourager à la régularité et au bon fonctionnement du service. Le taux de la prime kilométrique était déterminé par une formule, dont les termes tenaient compte à la fois du tonnage utile, de la vitesse et de la force motrice; par là, elle devait favoriser les qualités techniques de l'exploitation.

Enfin, une troisième prime était allouée, dont le but était d'encourager les entreprises à la recherche du fret. C'était la prime de rendement commercial, proportionnelle aux recettes encaissées pour prix des

1. *Supra*, Introduction § 1^{er}.

transports effectués conformément au cahier des charges et suivant les tarifs agréés.

Outre ces trois primes essentielles, très souvent une prime spéciale était allouée pour les appareils de téléphonie sans fil montés à bord des aéronefs.

Le système se proposait donc, par cette variété de procédés, d'agir simultanément sur les différents éléments de l'exploitation. Il fut appliqué jusqu'en 1924¹.

A cette époque, où l'on préparait les conventions décennales qui devaient succéder aux conventions annuelles, le besoin apparut de donner aux entreprises une garantie financière plus solide. On voulut leur assurer, au moins dans une certaine limite, la possibilité financière de continuer à assurer leur service pendant toute la durée de la convention, et pour cela leur garantir en quelque sorte un certain équilibre de leur budget.

Cette garantie n'était pas réalisée par le système des conventions de 1922, qui n'envisageait pas l'ensemble des résultats financiers d'une entreprise, mais seulement des éléments séparés de l'exploitation. La prime de rendement commercial, notamment, qui était calculée en proportion directe des recettes, aboutissait à allouer les plus fortes subventions aux entreprises les plus prospères. Ce système devait être abandonné

1. V. pour ce système, Cahier des charges communes 1922 (D. 16 mai 1922 art. 2); — Cahier des charges communes 1923 (D. 17 avril 1923, art. 11 à 21), qui prévoyait des surprimes de vitesse et des surprimes d'aménagement des aéronefs; — On trouve encore les primes d'achat dans quelques conventions postérieures à 1924, où elles se combinent avec un autre régime financier : Cahier des charges 1924 (D. 26 janvier 1924 art. 11 à 15).

lorsqu'on voulut non plus encourager toutes les entreprises, mais conclure avec quelques compagnies des conventions de longue durée.

Le nouveau système financier inauguré en 1924 est celui de toutes les conventions actuellement en vigueur, aussi bien des conventions décennales que des conventions annuelles qui ont continué à être conclues. Il vise à assurer aux compagnies un certain équilibre entre leurs recettes et leurs dépenses; ses auteurs se sont visiblement inspirés du régime des conventions conclues en 1921 avec les grandes compagnies de chemins de fer d'intérêt général, et aussi des conventions conclues avec les entreprises de transports maritimes, notamment de celle qui est intervenue en 1921 avec la compagnie des Messageries maritimes¹.

Le système ainsi adopté est celui de la garantie d'un certain équilibre du compte d'exploitation. Mais ce résultat n'est pas atteint directement par les conventions; il est poursuivi seulement d'une façon un peu détournée. Cela provient sans doute du fait que le règlement d'administration publique du 4 mars 1922, qui régit la matière des subventions décennales, a fixé les bases d'après lesquelles la subvention peut être calculée; ces bases sont la consistance et la qualité du matériel, les distances parcourues, les recettes encaissées, ou d'autres éléments « caractérisant la nature et l'importance des services effectués ».

On ne pouvait donc établir directement la subven-

1. Lois 29 octobre 1921 et 28 juillet 1921; — L. Boyer, thèse citée, p. 147; — *Supra*, Introduction § 3.

tion en fonction de l'importance du déficit d'exploitation. Mais on est parvenu d'une autre façon à un résultat voisin¹.

En premier lieu, l'administration alloue aux entreprises une prime, appelée prime de parcours, qui est proportionnelle à la fois au tonnage utile des appareils volants et au nombre de kilomètres parcourus par eux².

C'est après l'allocation de la prime de parcours qu'il est tenu compte des résultats d'ensemble de l'entreprise. Pour les mettre en lumière, il est établi un compte d'exploitation, qui comprend en principe toutes les dépenses et toutes les recettes de l'exploitation. Le jeu de la subvention va tendre désormais à réaliser l'équilibre de ce compte.

Si le compte d'exploitation est débiteur (c'est actuellement), nous l'avons dit, la situation normale, l'administration alloue à l'entreprise une « surprime de parcours », qui est établie dans les mêmes conditions que la prime de parcours elle-même.

Le montant de cette nouvelle prime est fixé de façon à réaliser l'équilibre du compte d'exploitation; mais une limitation est prévue sur ce point. Le montant de la « surprime de parcours » ne peut être supérieur au

1. Le nouveau système est apparu dans le cahier des charges communes pour 1924 (D. 26 janvier 1924, art. 16 à 22); il a été reproduit dans le cahier des charges communes pour 1925 (D. 27 décembre 1924, art. 11 à 19), et dans les conventions actuelles. — V. Cahiers des charges du 9 juillet 1924, art. 14 à 23; du 1^{er} mars 1925, art. 15 à 24; du 14 janvier 1927, art. 11 à 19; — *Adde, Rev. jur. int. toc. aér.* 1924 p. 229.

2. D'après les deux conventions décennales, le taux de la prime de parcours est abaissé, jusqu'à disparition de la prime, à mesure que les bénéfices attribués à la compagnie d'après les conventions augmentent au-dessus d'une certaine limite (Cahiers des charges, 9 juillet 1924 et 1^{er} mars 1925, art. 17).

tiers de la prime de parcours d'après les conventions décennales, et à la moitié de cette prime d'après les conventions annuelles. La garantie de l'équilibre du compte d'exploitation n'est donc pas complète; elle est limitée dans l'intérêt des finances publiques.

Comment s'établit le compte d'exploitation ? Les conventions déterminent les recettes et les dépenses qui doivent y figurer, et elles se servent de ce procédé pour donner aux entreprises un intérêt immédiat à la bonne gestion.

Les recettes qui figurent au crédit du compte d'exploitation sont les recettes provenant de l'application des tarifs et de l'exécution des transports postaux, les revenus du portefeuille et les primes de parcours.

Les principales dépenses qui figurent au débit du compte sont les dépenses effectuées pour assurer l'exécution du trafic (à l'exclusion des frais généraux de l'entreprise), les frais d'amortissement du matériel et des installations, les charges de l'intérêt et de l'amortissement des emprunts autorisés par l'administration, les charges de l'intérêt des emprunts à court terme approuvés par le commissaire du gouvernement.

On ajoute aux dépenses inscrites au débit du compte d'exploitation la somme nécessaire pour servir au capital investi dans l'entreprise un intérêt dont le taux est légèrement supérieur au taux moyen des avances sur titres consenties par la Banque de France au cours de l'exercice. Si l'intérêt n'est pas garanti par les conventions, il est donc cependant réservé au compte d'exploitation, et cette réserve aboutit en fait à une ga-

rantie limitée, dans la mesure du jeu des surprimes de parcours.

D'autre part, un dernier élément est encore ajouté aux sommes inscrites au débit du compte d'exploitation, dans le but de favoriser la bonne gestion. C'est la prime de gestion et d'économie.

La prime de gestion et d'économie se compose elle-même de deux éléments. Une première partie est forfaitaire et fixée par les conventions; elle répond aux frais généraux, que son caractère forfaitaire donne intérêt par suite à réduire. La seconde partie, qui a pour objet d'encourager à la bonne gestion commerciale, est proportionnelle à la différence entre la somme des recettes et la somme des dépenses d'exploitation et d'amortissement. Cette seconde partie s'ajoute à la première ou s'en retranche suivant que les recettes sont supérieures ou inférieures aux dépenses.

Le compte d'exploitation est soumis à l'approbation du ministre. Ajoutons que des comptes d'exploitation provisoires peuvent être établis par trimestre, afin d'allouer aux entreprises une provision sur les primes de parcours qui peuvent leur être dues.

C'est donc, en définitive, une association financière très intime entre l'Etat et les entreprises qui ont réalisé les dernières conventions. On peut dire que l'idée nouvelle de l'équilibre du compte d'exploitation a orienté le régime de la concession proprement dite vers le régime de la régie intéressée, qui tend d'ailleurs, pour des causes diverses, à se généraliser dans le domaine des services publics concédés, et qui est à l'heure actuelle celui de la plupart des grandes entreprises de transports.

§ 2. — La participation de l'Etat aux bénéfices.

L'idée d'attribuer à l'Etat une part des bénéfices de certaines exploitations assurées par des particuliers s'est développée depuis quelques années pour toute une série d'entreprises. Ces entreprises sont, d'une part, celles qui exploitent des richesses collectives mises à leur disposition par l'administration publique en vue de l'intérêt général¹, et, d'autre part, celles qui exploitent des services publics concédés et qui sont souvent subventionnées².

Ce système provient de l'idée qu'il est légitime d'attribuer à la collectivité une part des profits réalisés par l'exploitation des biens collectifs exploités par des entreprises privées ou par l'exploitation des services délégués à des particuliers.

Par le système du partage des bénéfices, on cherche à réaliser quelques-uns des avantages du procédé de la régie, tout en évitant l'exploitation directe par l'Etat; on tend, en définitive, à échapper aux inconvénients de la régie. Et, à l'inverse, on tend aussi à éviter les inconvénients de la concession de service

1. Il en est ainsi pour les exploitations de mines, d'après la loi du 9 septembre 1919; Rolland, *Les nouvelles concessions de mines*, *Rev. du dr. pub.* 1920 p. 343, not. p. 387. — Pour les chutes d'eau concédées, la loi du 16 octobre 1919 prévoit une redevance proportionnelle due à l'Etat, dont le taux est établi périodiquement en fonction des bénéfices réalisés; Rolland, *L'utilisation de l'énergie hydraulique et la loi du 16 octobre 1919*, *Rev. du dr. pub.* 1920 p. 102 et s.

2. Il en est ainsi pour les entreprises de transports maritimes (L. Boyer, thèse citée, p. 148). — Le partage des bénéfices avec l'Etat est également prévu pour les entreprises concessionnaires de radiodiffusion (Décret 28 décembre 1926, art. 17). — Il l'est aussi pour la Compagnie anglaise de transports aériens « Imperial Air transport » (Vivent, op. cit., p. 112).

public proprement dite, au moins pour la seconde catégorie des entreprises, que nous avons envisagées. Ces inconvénients consistent dans le fait que l'administration concédante, écartée des bénéfices de l'entreprise, ne l'est pas des pertes qu'elle peut subir, puisque les nécessités du fonctionnement des services publics et la jurisprudence de l'imprévision ont pour effet de mettre à la charge de la collectivité la plus grande partie des déficits d'exploitation résultant de circonstances économiques exceptionnelles¹.

D'autre part, poussant plus loin le système de la participation aux bénéfices pour réaliser une association complète dans le domaine des profits, des risques et de la gestion, les mêmes idées ont conduit parfois à une forme de collaboration financière plus intime, par l'attribution à l'administration publique d'actions de l'entreprise. La collectivité publique devient alors actionnaire, en contre-partie des richesses qu'elle concède, des avantages qu'elle donne ou des subventions qu'elle fournit².

1. *Supra*, chap. II § 2; — Adde, Alibert, L'imprévision dans les concessions de services publics, 1924.

2. V. le rapport de M. Rolland à la Soc. d'études législatives sur l'*Etat actionnaire*, Bulletin 1924, p. 57 et s.; — Antonelli, — Sociétés anonymes d'économie mixte, *Rev. des sociétés*, fév. 1923; — Dolbeau, L'Etat actionnaire et administrateur, *Gaz. des sociétés* 1923 p. 163; — Lapie, Les entreprises d'économie mixte, th. Paris 1925; — Platon, l'Etat actionnaire et administrateur de sociétés, th. Paris 1925; — Stefani, Situation juridique de l'Etat actionnaire et administrateur de sociétés, th. Paris 1926; — Pader, La théorie de l'Etat actionnaire, une des ses applications pratiques : La compagnie générale pour la navigation du Rhin, th. Paris 1926; — Staat, Une entreprise d'économie mixte, L'électricité de Strasbourg, 1925.

Cette forme de collaboration financière des collectivités publiques et des groupements privés, fréquente dans les pays étrangers, a été admise en France par la loi du 16 octobre 1919 sur l'énergie hydraulique (Rolland, article cité, *Rev. du dr. pub.* 1920 p. 120), par la loi du 11 août

Il faut ajouter que ce dernier système peut se présenter dans des conditions très différentes, suivant l'importance de la participation financière de la collectivité publique, le nombre d'actions et de sièges d'administrateurs qu'elle détient. On peut se trouver, suivant les cas, en présence d'une entreprise à forme commerciale gérée par la collectivité publique, ou d'une entreprise comportant une simple collaboration financière¹.

Le partage des bénéfices avec l'Etat est prévu en France pour toutes les entreprises de transports publics aériens. Le partage se réalise lorsque le compte d'exploitation dont nous avons parlé au paragraphe précédent, est créditeur.

En pareil cas, l'entreprise commence par prélever, sur le solde créditeur, un revenu qui est réservé avant

1920 sur le transport d'énergie électrique à haute tension dans les régions libérées, par la loi du 27 mai 1921 sur les travaux d'aménagement du Rhône, par la loi du 5 décembre 1922 sur les habitations à bon marché. Ce même système était prévu dans les projets votés par la Chambre le 8 février 1923 sur la fabrication de l'ammoniaque synthétique, et le 21 février 1923 sur les mines de potasse d'Alsace.

1. C'est la première de ces hypothèses qui paraît être réalisée en Belgique avec la Société nationale des chemins de fer vicinaux (Loi 28 mai 1884; Rolland, *Bul. de la Soc. d'ét. lég.* 1924, p. 60), la Société nationale belge des chemins de fer (Loi 7 août 1926; Peschaud, *La réorganisation des chemins de fer de l'Etat belge*, *Rev. pol. et parl.* 1926, p. 202), et aussi avec la Société anonyme belge d'exploitation de la navigation aérienne (*Rev. jur. int. loc. aér.* 1923 p. 209 et s.).

Dans cette dernière entreprise, l'Etat belge et la colonie du Congo belge reçoivent 17.000 actions de dividende sur 24.000; l'Etat a la majorité à l'Assemblée générale, et les administrateurs désignés par lui disposent d'un droit de veto. L'Etat se borne, en définitive, suivant les termes de l'exposé des motifs du projet de loi, à « s'associer les capitaux privés, surtout à raison des capacités techniques et financières dont ces capitaux assurent le concours, et des possibilités administratives qui résultent de la forme commerciale donnée à l'association. » (V. La discussion de cette loi à la Chambre, *Rev. jur. int. loc. aér.* 1923, p. 292, 348, 381).

Pour la participation financière de l'Etat aux entreprises de transports aériens en Russie, v. même revue 1926 p. 133.

le partage; le taux du revenu ainsi réservé au capital social est fixé par la convention. En ce qui concerne les conventions décennales, ce revenu réservé est cumulatif, c'est-à-dire que, si le bénéfice d'une année est inférieur au prélèvement autorisé, la différence est reportée aux années suivantes, en addition au revenu réservé de ces années.

Le bénéfice restant, après prélèvement du revenu réservé et couverture de l'arriéré constitue le « super-bénéfice », qui donne lieu à partage entre la compagnie et l'Etat¹.

Mais un régime spécial a été prévu, par les deux conventions décennales, pour les sommes attribuées à l'Etat au titre du partage des bénéfices. On a voulu que ces sommes restent affectées, pendant la durée des conventions, au fonctionnement et au développement des transports aériens.

C'est pourquoi ces sommes ne sont pas versées au Trésor au moment du partage; elles sont déposées à la Caisse des dépôts et consignations et constituent un « fonds de réserve spécial ». Lorsque le compte d'exploitation de l'entreprise sera déficitaire, c'est dans ce fonds de réserve spécial que seront puisées les sommes nécessaires à l'allocation des surprimes de parcours destinées à réaliser l'équilibre².

1. Décret 4 mars 1922, art. 12; — Cahier des charges 9 juillet 1924, art. 20 (D'après cette convention, le revenu réservé est de 3 %; une somme égale à 4 % du capital social est partagée par moitié; le surplus est attribué à l'Etat à raison de 40 %); — Cahier des charges 1^{er} mars 1925, art. 20 (Le revenu réservé est le même; une somme égale à 4 % du capital est attribuée à l'Etat à raison de 40 %; le surplus est partagé par moitié); — Cahier des charges 14 janvier 1927, art. 17 (Le revenu réservé est le même; une somme égale à 4 % du capital est partagée par moitié; le surplus est attribué à l'Etat à raison de 60 %).

2. *Supra*, § 1^{er}.

D'autre part, l'administration peut autoriser l'entreprise à prélever sur le fonds de réserve spécial les ressources destinées à étendre ses moyens d'action par l'acquisition de matériel ou d'installations¹. Mais, en pareil cas, le matériel et les installations acquis dans ces conditions particulières sont appelés, en fin de convention, à faire retour gratuitement à l'Etat; et lorsqu'il peut faire l'objet d'une réquisition, cette réquisition a lieu sans indemnité².

C'est seulement en fin de convention que le reliquat du fonds de réserve spécial sera définitivement acquis au Trésor public.

En dehors de ce système de partage des bénéfices qui résulte des quatre conventions, le système de participation financière plus étroite qui fait de l'Etat un porteur de titres de l'entreprise a été adopté par la convention décennale conclue le 1^{er} mars 1925 avec la compagnie Air-union³.

Aux termes de cette convention, l'Etat reçoit mille parts bénéficiaires sans valeur nominale, représentées par des titres nominatifs, et qui donnent droit à tous les avantages attachés à ce genre de titres et précisés par la convention. Dans la répartition des bénéfices, les parts bénéficiaires interviennent pour recevoir 25 %. Mais cette attribution n'est faite qu'après constitution de la réserve légale et des réserves votées

1. Cahiers des charges 9 juillet 1924, art. 23; — 1^{er} mars 1925, art. 24.

2. Cahiers des charges 9 juillet 1924, art. 38; — 1^{er} mars 1925, art. 39.

3. Convention 1^{er} mars 1925, art. 7.

par l'assemblée générale dans la limite fixée par la convention, et aussi après prélèvement de la somme nécessaire pour fournir aux actions un premier dividende¹; il y a donc, à ce point de vue encore, une sorte de revenu réservé.

Les parts bénéficiaires interviennent également en cas de répartition des réserves et en cas de répartition de l'actif à l'expiration de la société; elles reçoivent alors, suivant les cas, 25 % des réserves distribuées ou de l'actif².

Les parts bénéficiaires sont cessibles; mais, tant qu'elles appartiennent à l'Etat, la compagnie a sur elles un droit de préemption.

Ce système de l'attribution de parts à l'Etat appelle deux observations. En premier lieu, il se cumule, dans le régime que nous étudions, avec le système ordinaire du partage des bénéfices; l'Etat participe donc aux produits de l'exploitation à la fois comme porteur de parts et au titre du partage des bénéfices prévu par la convention.

En second lieu, l'Etat n'intervient pas dans notre espèce comme actionnaire, mais comme porteur de parts. Ce caractère distingue le régime institué par la convention de 1925 de la plupart des régimes analogues auxquels nous avons fait allusion. Il en résulte des

1. Ce dividende est supérieur de 50 centimes au taux moyen des avances sur titres consenties par la Banque de France au cours de l'exercice.

2. L'Etat, par la convention, se réserve la faculté de ne pas faire partie du syndicat des porteurs de parts au cas où un organisme semblable serait constitué. Il est stipulé, d'autre part, que le rachat des parts ne peut être imposé à l'Etat, sauf dans le cas où celui-ci favoriserait une entreprise concurrente.

conséquences importantes. Le porteur de parts ne participe pas à la constitution du capital social et il n'est pas admis aux assemblées générales¹. D'après l'opinion dominante, ses droits se bornent à une participation dans les bénéfices²; et de nombreux auteurs refusent même de voir en lui un associé³.

Cette situation de porteur de parts présente des avantages à l'égard des systèmes dans lesquels l'Etat intervient comme actionnaire. Cette dernière situation nécessite une adaptation très délicate, surtout en l'absence de législation spéciale sur les actions appartenant à l'Etat, aux règles du droit commercial sur les sociétés anonymes. Des inconvénients sérieux peuvent résulter pour l'Etat des risques de pertes et de la responsabilité des administrateurs. Ces différents inconvénients n'existent pas dans le cas que nous étudions, où l'Etat se présente seulement comme porteur de parts⁴.

§ 3. — Le contrôle financier.

L'intervention financière très poussée de la part de l'Etat que nous avons décrite ne peut pas aller sans un contrôle financier étroit.

1. Paris 14 janvier 1895, S. 1895. 2. 180; — Note de M. Wahl au S. 1898. 2. 91.

2. Pic, Des sociétés commerciales, t. III n° 1698; — Percerou, Des fondateurs de sociétés anonymes, p. 179; — Cellérier, Etude sur les sociétés anonymes, p. 208; — Note de M. Chavegrin au S. 1919. 1. 417.

3. Thaller, Traité élémentaire de droit commercial, n° 639; — Wahl, Etude sur les parts de fondateurs, n° 264; — Lyon-Caen et Renault, *Manuel de droit commercial*, 13^e éd. 1922, n° 252 bis.

4. La situation de porteur de parts ne confère à l'Etat aucun droit spécial dans la gestion de l'entreprise. Mais l'Etat a, par ailleurs, tout les droits qui résultent de la convention, notamment en ce qui concerne l'agrément de la plupart des dirigeants de l'entreprise (*Supra*, chap. III § 1^{er}).

Le contrôle est réalisé par les conventions de plusieurs façons. Rappelons tout d'abord que le commissaire du gouvernement peut étendre ses investigations aux questions financières, et qu'il dispose à ce point de vue des mêmes pouvoirs qu'à l'ordinaire à l'égard des décisions prises par les organes de l'entreprise¹.

Un contrôle du trafic est également prévu sur les aérodromes, exercé par les agents du service de la navigation aérienne et permettant de vérifier l'importance des recettes commerciales. Le contrôle s'exerce aussi en ce qui concerne les charges obligatoires, puisque l'émission des obligations doit être approuvée par le ministre et avoir lieu dans les conditions indiquées par l'administration².

La comptabilité des entreprises est soumise aux vérifications de l'administration de l'aéronautique et de l'inspection générale des finances³. Les entreprises doivent fournir par ailleurs à l'administration une série de pièces qui sont notamment, outre des états du personnel et du matériel, un relevé trimestriel ou semestriel des dépenses et des recettes⁴ et un rapport général d'exploitation annuel⁵.

1. Sur le rôle et les pouvoirs du commissaire du gouvernement, v. *supra*, chap. III § 2.

2. Conventions 9 juillet 1924 et 1^{er} mars 1925, art. 5.

3. Décret 4 mars 1922, art. 14; — Cahiers des charges du 9 juillet 1924, art. 29, — du 1^{er} mars 1925, art. 30, — du 14 janvier 1927, art. 25.

4. Ce relevé est trimestriel d'après les conventions décennales (Cahiers des charges du 9 juillet 1924, art. 27, — et du 1^{er} mars 1925, art. 28), et semestriel d'après les conventions annuelles (Cahier des charges 14 janvier 1927, art. 24).

5. Ce rapport annuel n'est prévu, bien entendu, que dans les conventions décennales; — Décret 4 mars 1922, art. 15; — conventions 9 juillet 1924 et 1^{er} mars 1925, art. 4.

Mais le mode essentiel de contrôle réside dans la vérification du compte d'exploitation de l'entreprise, sur lequel repose le système de collaboration financière de l'Etat et dont nous avons précédemment étudié le mécanisme¹.

Ce compte d'exploitation est d'abord vérifié par les agents de l'administration de l'aéronautique. Puis il est soumis à l'examen d'une Commission de vérification des comptes². Cette Commission adresse son rapport au ministre chargé de l'aéronautique, et le ministre statue sur le compte, après avoir pris l'avis du ministre des finances³.

4. *Supra* § 1^{er}.

2. La composition de cette commission a été déterminée par un arrêté ministériel du 25 mai 1924 (J. O. 9 juin 1924).

3. Décret 4 mars 1922, art. 15; — Cahiers des charges du 9 juillet 1924, art. 20 et 29, — du 1^{er} mars 1925, art. 23, — du 14 janvier 1927, art. 20.

CHAPITRE VI

LA SANCTION ET LA FIN DE LA CONVENTION.

§ 1^{er}. — Les pénalités contractuelles.

Les obligations assumées par les entreprises au sujet du fonctionnement du service sont munies de sanctions. Ces sanctions seront de deux sortes : les unes, qui mettent fin à la convention, sont examinées au paragraphe suivant ; les autres sont seulement des sanctions pécuniaires et consistent dans le versement par les compagnies à l'Etat de sommes d'argent, soit directement, soit par voie de retenues sur les primes de parcours. Leur montant et les conditions dans lesquelles elles sont dues sont déterminés par les conventions. Touchant aux rapports pécuniaires entre l'Etat et les entreprises, elles font partie du contrat proprement dit et constituent des pénalités contractuelles.

La plupart de ces pénalités ont pour objet d'assurer la sanction des dispositions du cahier des charges qui constituent la règle du service. Elles s'appliquent aux cas d'infractions aux règles relatives à la régularité des voyages¹.

1. Des pénalités de même nature sont prévues par les conventions passées avec les compagnies de transports maritimes (L. Boyer, th. citée, p. 37 et 119).

Les pénalités sont encourues par suite au cas de retard au départ d'une étape¹, d'inexécution d'un voyage sur une étape sauf le cas de force majeure², d'interruption d'un voyage commencé ou d'exécution d'un voyage avec un appareil ne répondant pas aux conditions prescrites³. Elles sont encourues parfois aussi lorsqu'un certain pourcentage de régularité des voyages n'est pas atteint⁴, lorsque les horaires ou les tarifs viennent à être modifiés par l'entreprise sans agrément de la part de l'administration⁵, ou encore lorsque le nombre des appareils disponibles est inférieur, dans une certaine proportion, au nombre fixé par la convention⁶.

D'autres pénalités sont prévues qui ont pour but de sanctionner non pas des infractions précisées, mais, de façon générale, tous les cas d'inobservation des règles posées par la convention et par le cahier des charges. En dehors de l'avertissement de la part de l'administration elles consistent soit dans la suppression du bénéfices de primes pendant une période qui ne peut dépasser huit jours, soit dans une pénalité égale au montant total des primes de parcours acquises sur une ou plusieurs étapes⁷.

L'exonération de ces pénalités peut être accordée

1. Cahiers des charges du 9 juillet 1924, art. 30, — du 1^{er} mars 1925, art. 31, — du 14 janvier 1927, art. 28.

2. Mêmes cahiers des charges, art. 31, 32 et 28.

3. Cahiers des charges du 1^{er} mars 1925, art. 33, — et du 14 janvier 1927, art. 27.

4. Cahier des charges du 9 juillet 1924, art. 32.

5. Cahier des charges du 14 janvier 1927, art. 28.

6. Cahier des charges du 9 juillet 1924, art. 33.

7. Cahiers des charges du 9 juillet 1924, art. 34, — du 1^{er} mars 1925, art. 34, — et du 14 janvier 1927, art. 29.

par le ministre chargé de la navigation aérienne¹.

Les dettes qui peuvent être à la charge des compagnies au titre des pénalités, en même temps que celles qui peuvent résulter de tout règlement de compte avec l'Etat, sont garanties par le cautionnement. Les conventions obligent, en effet, les compagnies à fournir soit un cautionnement en numéraire ou en bons du Trésor, qui est alors déposé à la Caisse des dépôts et consignations, soit une caution personnelle ou un gage acceptés par l'administration². L'obligation du cautionnement est d'ailleurs tout à fait habituelle dans les contrats administratifs³.

Toutes les pénalités que nous avons envisagées jusqu'à présent constituent des sanctions de l'inobservation de la convention par la compagnie, sanctions qui sont établies au profit de l'Etat. Mais, il est évident qu'à l'inverse, si l'Etat venait lui-même à manquer à l'observation de la convention et causait ainsi préjudice à la compagnie, celle-ci puiserait dans les règles du droit commun la faculté de lui demander l'allocation de dommages et intérêts.

§ 2. — La revision et la fin de la convention.

Deux questions nous restent à examiner; ce sont les questions de savoir comment les conventions peuvent être modifiées et comment elles prennent fin.

1. Cahiers des charges du 9 juillet 1924, art. 37, — du 1^{er} mars 1925, art. 38, — du 11 janvier 1927, art. 32.

2. Cahiers des charges du 9 juillet 1924, art. 39, — du 1^{er} mars 1925, art. 40, — du 14 janvier 1927, art. 33.

3. Perriquet, Les contrats de l'Etat 1884, n° 466 p. 430.

La convention peut être modifiée soit par le changement du titulaire de la concession, soit par la modification des règles posées par l'accord. En ce qui concerne le changement dans la personne, il est évident que l'entreprise n'est pas libre d'y procéder; il s'agit essentiellement, en effet, d'une convention conclue en considération de la personne¹; aussi, la cession de la convention en faveur d'un tiers n'est-elle possible que si elle est autorisée par l'administration².

Quant à la modification des règles mêmes posées par la convention, elle peut résulter, en premier lieu, d'un nouvel accord intervenu entre l'administration et l'entreprise, c'est-à-dire de la conclusion d'un avenant³; les règles sont alors les mêmes pour la conclusion de l'avenant que pour celle de la convention primitive.

En second lieu, la modification des conditions peut résulter parfois de certaines circonstances. Des dispositions spéciales sont contenues à cet égard dans la convention du 1^{er} mars 1925 qui prévoit la modification des règles relatives à la fréquence des voyages et des règles relatives au taux des primes de parcours⁴. Cette modification peut intervenir par l'effet de deux ordres de circonstances, qui ont trait pour les unes aux ré-

1. *Supra*, chap. II, § 1^{er}.

2. Cette règle est posée formellement par les conventions annuelles du 25 janvier 1927, art. 15, — et du 19 février 1927, art. 16. — D'après les conventions décennales, les contrats passés par les compagnies avec des tiers et non approuvés par l'administration ne sont pas opposables à l'Etat (Conventions du 9 juillet 1924, art. 10, — et du 1^{er} mars 1925, art. 11). — Une cession de convention a été approuvée par décret du 16 octobre 1926 (*Rev. jur. int. loc. aér.* 1926 p. 477).

3. Avenant du 1^{er} février 1927 à la convention décennale du 1^{er} mars 1925, approuvé par décret du 9 février 1927 (*Supra*, Introduction, § 1^{er}).

4. Cahier des charges 1^{er} mars 1925, art. 37.

sultats financiers de l'exploitation et pour les autres à l'évolution des conditions économiques.

Dans le premier cas, la modification ne peut être requise que par la compagnie. Ce cas se produit lorsque, en fin d'un exercice, l'attribution des primes laisse à la charge de l'entreprise une part du déficit du compte d'exploitation supérieure au montant de l'intérêt du capital social augmenté de 15 % de ce capital. C'est donc une clause de sauvegarde introduite, en faveur de la compagnie seule.

Au contraire, dans le second cas, la modification des règles de la convention peut être requise, suivant les circonstances, par l'administration ou par la compagnie. Il s'agit du cas où l'indice général des prix de gros publié par le *Bulletin de la statistique générale de la France* viendrait, pour l'ensemble d'un exercice, à différer de plus de 20 pour cent de l'indice général donné par le même Bulletin pour l'année 1924. Cette disposition peut donc jouer en faveur des deux parties à la convention.

Il convient de remarquer que les deux modifications à la convention qui sont ainsi prévues, et qui touchent à la fréquence des voyages et au taux des primes, sont de nature très différente; la première a trait à l'organisation du service, la seconde seule a trait aux clauses proprement contractuelles de la convention¹. Sur ce second point, la question appelle deux observations.

En premier lieu, la disposition que nous étudions

1. *Supra*, chap. II § 2.

s'analyse en une clause d'obligation périodiquement revisable en fonction du cours général des prix. Elle a pour but d'adapter la convention aux modifications possibles dans la situation économique; elle réalise ce qu'on a appelé une clause d'« échelle mobile ». Or, la régularité d'une telle clause a parfois été discutée au regard des lois relatives au cours légal du billet de banque. Mais la plupart des auteurs s'accordent à reconnaître que la stipulation d'une obligation périodiquement revisable en fonction du mouvement général des prix doit être regardée comme valable et emportant des effets obligatoires¹.

En second lieu, la disposition que nous examinons et qui prévoit une modification du taux des prestations contractuelles en fonction d'un index économique, s'est généralisée depuis quelques années dans les conventions de concession de services publics, au point d'apparaître à l'heure actuelle comme un trait caractéristique des contrats administratifs². Elle tend à atteindre par voie contractuelle, au résultat qui est obtenu par la jurisprudence de l'imprévision, c'est-à-dire à l'adaptation des contrats administratifs aux transformations survenues dans les conditions économiques générales, par

1. Capitant, Les succédanés de la clause « payable en or », D. H. 1926 p. 1 et 17; — Notes de M. Mestre au S. 1923. 2. 121 et 1925. 1. 257; — Planiol, Traité élém. de droit civil, 10^e éd. par Ripert, t. II, n° 423 bis et 426 bis; — James et Mestre, La clause or en droit français, 1926; — Note de M. Savatier au D. P. 1926. 2. 89; — Note de M. Capitant au D. P. 1926. 2. 57; — Note de M. Lalou au D. P. 1926. 2. 70, 2^e colonne; — Decugis, *Rev. des sociétés*, 1926 p. 257.

2. V. pour les concessions de distribution d'énergie électrique, le cahier des charges type approuvé par décret du 28 juin 1921; — Bougault, Commentaire du cahier des charges pour les distributions d'énergie, p. 141.

le maintien d'un certain équilibre financier entre les deux ordres de prestations.

La convention prend fin par l'expiration du terme pour lequel elle a été conclue, par le *contrarius consensus* des parties, et enfin par la résiliation.

La résiliation est prévue par les conventions dans plusieurs cas. Elle se produit tout d'abord dans l'hypothèse que nous venons d'examiner où la modification des conditions posées par la convention peut être demandée, soit à raison des résultats financiers de l'exploitation, soit à raison des conditions économiques. En pareil cas, cette modification se réalise par accord entre l'administration et l'entreprise; mais, si cet accord ne peut se faire, la convention est résiliée sans indemnité¹.

Dans d'autres hypothèses, la résiliation apparaît comme une sanction particulièrement grave édictée au profit de l'Etat pour le cas de manquements importants de la part de la compagnie aux obligations qui lui incombent. Cette sanction est prévue à la fois par les conventions dans certains cas particuliers et d'une façon générale.

Les conventions disposent tout d'abord, que dans certains cas, la convention peut être résiliée, le cautionnement formé par l'entreprise restant acquis à l'Etat. Il en est ainsi lorsque le pourcentage de régularité des voyages, c'est-à-dire le rapport du nombre des voyages effectués au nombre des voyages prévus, reste pendant

1. Cahier des charges 1^{er} mars 1925, art. 37.

deux ou trois mois au-dessous d'un certain chiffre, et aussi dans le cas où la compagnie arrête le trafic sur une étape, sauf le cas de force majeure et sans le consentement de l'administration¹.

En dehors de ces cas spécialement prévus, la résiliation sanctionne, de façon générale, toutes les inobservations graves des conventions de la part des compagnies. La résiliation peut alors, suivant les circonstances, être prononcée sans indemnité ou avec indemnité au profit de l'Etat; cette indemnité est égale au montant du cautionnement².

La convention est encore résiliée de plein droit dans les cas de faillite, de liquidation judiciaire ou de dissolution de la société³.

Dans la plupart des cas que nous avons examinés, la résiliation intervient au profit de l'Etat. Elle peut intervenir aussi au profit de la compagnie.

A ce point de vue, une des conventions décennales prévoit une hypothèse spéciale où la compagnie obtiendra la résiliation; c'est le cas où la perte totale subie par elle dépasserait, depuis la mise en vigueur de la convention, la somme de un million de francs⁴.

Enfin, la résiliation, en vertu du droit commun, pourrait être prononcée par le juge au profit de l'entre-

1. Cahiers des charges du 9 juillet 1924, art. 32, — du 1^{er} mars 1925, art. 33, — du 14 janvier 1927, art. 28.

2. Cahiers des charges du 9 juillet 1924 et du 1^{er} mars 1925, art. 34, — du 14 janvier 1927, art. 29.

3. Cahiers des charges du 9 juillet 1924 et du 1^{er} mars 1925, art. 35, — du 14 janvier 1927, art. 30.

4. Cahier des charges 9 juillet 1924, art. 35.

prise, dans le cas où l'administration aurait gravement manqué aux dispositions de la convention.

Nous avons dit déjà que, lorsque la convention prend fin, le reliquat du fonds de réserve spécial constitué au moyen de la part de l'Etat dans les bénéfices de l'entreprise est définitivement acquis au Trésor public. D'autre part, le matériel et les installations qui ont pu être acquis par l'entreprise au moyen de prélèvements opérés sur ce fonds de réserve spécial font retour gratuitement à l'Etat¹.

1. *Supra*, chap. V § 2.

Paris, le 8 avril 1927.

Vu :

Le Doyen,

H. BERTHÉLEMY

Vu :

Le président de la thèse,

Louis ROLLAND

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLÉTY

BIBLIOGRAPHIE

- Fauchille.** — Le droit aérien et le régime juridique des aérostats, 1901.
- Julliot.** — De la propriété du domaine aérien, 1908.
- Bonnefoy.** — Le code de l'air, l'aéronautique et l'aviation en droit français et en droit international, 1909.
- Fachille.** — La circulation aérienne et les droits des Etats en temps de paix, 1910.
- Thibout.** — Le domaine aérien des Etats en temps de paix et essais de réglementation de la circulation aérienne. (*Thèse Nancy*, 1911.)
- Blachère.** — L'air, voie de communication et le droit. (*Thèse Paris*, 1911.)
- Montenot.** — La circulation aérienne envisagée au point de vue juridique. (*Thèse Dijon*, 1911.)
- Loubeyre.** — Les principes du droit aérien. (*Thèse Paris*, 1911.)
- Hooghe (D').** — Droit aérien. (*Rép. du droit administratif*, 1912.)
- Catellani.** — Le droit aérien, 1912.
- Couannier (H.).** — L'épave aérienne, 1912.
- Baladud de Saint-Jean.** — La navigation aérienne au point de vue du droit international. (*Thèse, Toulouse*, 1912.)
- Guibé.** — Essai sur la navigation aérienne en droit interne et international. (*Thèse, Caen*, 1912.)
- Desouches.** — Réglementation de la navigation aérienne, 1913.
- Rolland.** — L'accord franco-allemand du 26 juillet 1913 relatif à la navigation aérienne.

- Lalande.** — La réglementation de la circulation aérienne internationale en temps de paix. (*Thèse, Toulouse,*) 1913.
- Mérignhac.** — Le domaine aérien privé et public, 1914.
- Pioget.** — Des règles de droit international appliquées à l'aviation. (*Thèse, Paris,* 1914.)
- Rolland.** — Les pratiques de la guerre aérienne dans le conflit de 1914, 1916.
- Couannier (H.).** — Examen de principe de la convention internationale du 13 octobre 1919 portant réglementation de la circulation aérienne.
- Julliot.** — Les aéronefs sanitaires et la guerre de 1914-1918.
- Lacroix.** — Le domaine aérien et la guerre. (*Thèse, Toulouse,* 1919.)
- Batigne.** — De la responsabilité des compagnies de navigation aérienne dans les accidents, 1923.
- Ripert.** — La responsabilité du transporteur aérien d'après le projet de la Conférence internationale de Paris de 1925, 1926.
- Tissot.** — De la responsabilité en matière de navigation aérienne, 1925.
- Mori.** — L'aéronautique dans les lois italiennes et dans les conventions internationales, 1926.
- Musto.** — L'aéromobile, droit et législation, 1926.
- Revue juridique internationale de la locomotion aérienne.*
Paris 1910 à 1914 et depuis 1922.
- Bulletin de la navigation aérienne,* Paris.
- Il diritto aeronautico,* Revue, Rome.
- Zeitschrift für das gesamte Luftrecht,* Revue, Berlin.
- Annuaire de l'aéronautique,* Paris.
- Répertoire de l'aéronautique et des transports aériens,* 1923.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

§ 1 ^{er} . — Histoire des transport publics aériens	7
§ 2. — Nécessité de intervention de l'Etat et modes possibles de cette intervention	13
§ 3. — Le régime de la subvention	21

Chapitre premier. — L'intervention de l'Etat indépendamment de de toute convention.

§ 1 ^{er} . — L'administration de l'aéronautique	33
§ 2. — Législation générale sur la circulation aérienne	35
§ 3. — Régime des organisations à terre	41

Chapitre II. — L'aspect extérieur et la nature de la convention.

§ 1 ^{er} . — L'aspect extérieur de la convention	44
§ 2. — La nature de la convention	48

Chapitre III. — La convention et l'organisation de l'entreprise.

§ 1 ^{er} . — L'organisation de l'entreprise	61
§ 2. — Le contrôle administratif	65

Chapitre IV. — La convention et le fonctionnement du service.

§ 1 ^{er} . — Le personnel et le matériel	69
§ 2. — Les tarifs et les transports postaux	74

**Chapitre V. — La convention et le régime financier de
de l'exploitation.**

§ 1 ^{er} . — Le concours financier de l'Etat	79
§ 2. — La participation de l'Etat aux bénéfices	87
§ 3. — Le contrôle financier	93

Chapitre VI. — La sanction et la fin de la convention.

§ 1 ^{er} . — Les pénalités contractuelles	96
§ 2. — La revision et la fin de la convention	98

Bibliographie	105
----------------------------	-----

